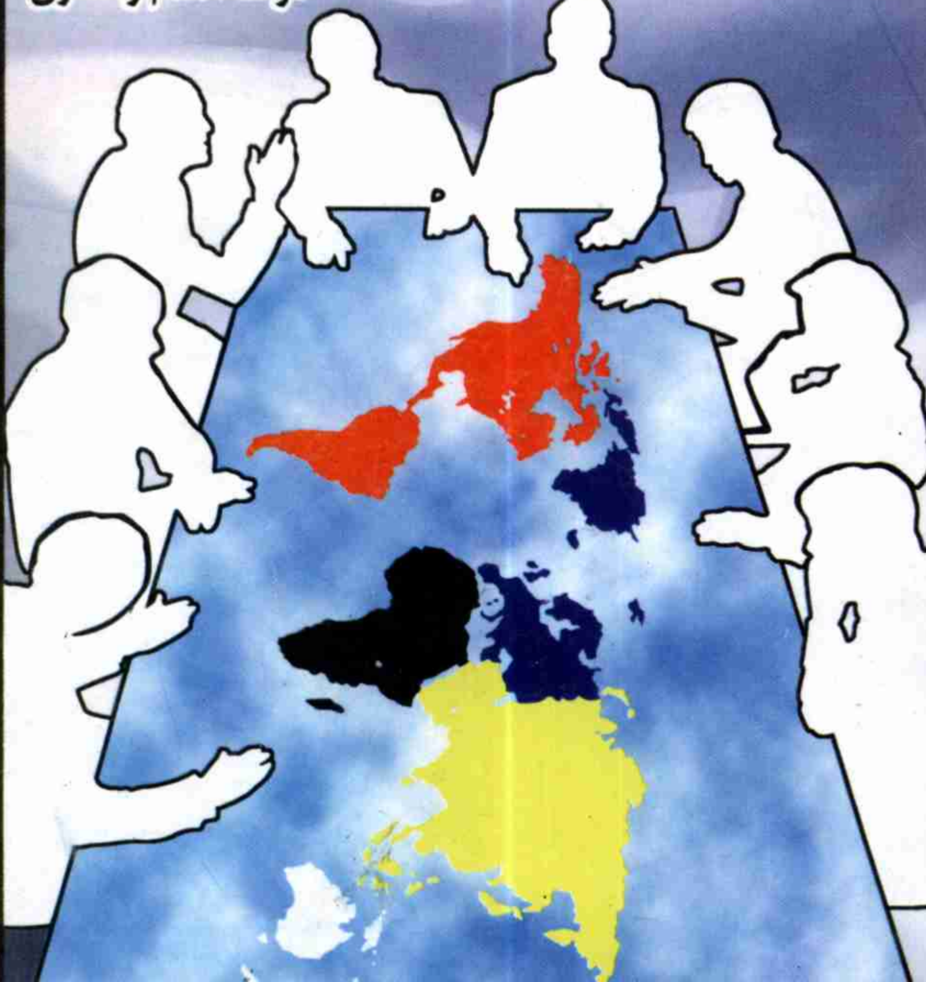
دیپلماسی

(گفتگو میان دولتها)

مؤلف : آدام واتسون



دیپلماسی

گفتگوی بین دولتها

نوشتهٔ : آدام واتســـون

ترجمهٔ : دکتر سید داود آقائی - لیلی گل‌افشان

تهران - پائیز ۱۳۸۵

انتشارات نسل نیکان

سرشناسه	: واتسون، آدام، ۱۹۱٤- م Watson, Adam
عنوان و پدیدآور	: دیپلماسی: گفتگوی بین دولتها نوشته آدام واتسون ترجمه داود آقایی، لیلی گل افشان.
مشخصات نشر	: تهران: نسل نیکان، ۱۳۸۵
مشخصات ظاهری	: ۲۷۱ ص.
شابک	: 964-8143-33-1
یادداشت	: فیپا
یادداشت	: Diplomasy: the Dialogue Between states, 1991
موضوع	: دیپلماسی.
شناسه افزوده	:گل افشان، لیلی، ۱۳۵۳ -مترجم
شناسه افزوده	: آقایی، داود، ۱۳۳۳-، مترجم
رده بندی کنگره	: ۱۳۸۵ ۳ د۲و/ JZ۱٤۰۵
رده بندی دیویی	: ۳۲۷/۲
شماره کتابخانه ملی	: ۲۱٦٥٦- ۸۵ م

انتشارات نسل نیکان

تهران – صندوق پستی ۱۴۸۴-۱۳۱۴۵

دیپلماسی

(گفتگوی میان دولتها)

آدام واتسون

ترجمه: دکتر سید داوود آقایی- لیلی گل افشان

چاپ دوم: پاییز ۱۳۸۵

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

[redacted]

ISBN 964-8143-33-1

شابک: ۱-۳۳-۸۱۴۳-۹۶۴

مرکز پخش: کتابفروشی عدالت – تلفن: ۶۶۴۹۷۸۶۸ -۶۶۹۵۴۴۶۷

قیمت: ۳۰۰۰ تومان

به نام خدا

فهرست مطالب

به‌نام خـــدا

پیشگفتار مترجمان

نویسندهٔ کتاب حاضر "آدام واتسون"[1] از چهره‌های سرشناس و یکی از زبده‌ترین دست اندرکاران سیاست بریتانیا در عصر کنونی است که حاصل آموخته‌ها و تجربیات عملی خود را به رشتهٔ تحریر درآورده وی در این اثر با تکیه بر دانش روز و تجربهٔ عملی، با بکارگیری روش‌های نوین علمی پژوهش به کالبد شناسی دیپلماسی پرداخته است و چگونگی فرایند تحول دیپلماسی در دوره‌های زمانی و حوزه‌های مختلف را با دقت و حوصلهٔ فراوان مورد کنکاش قرار داده است.

مجموعهٔ حاضر که به واقع یکی از دستاوردهای مهم فن دیپلماسی است پرداختی نو همراه با تحلیل موشکافانه و بررسی تاریخ دیپلماسی کلاسیک و مدرن است که نویسنده با آگاهی و درایت سعی نموده تصویر شفافی از آن ارائه داده و سیمای حقیقی وقایع مؤثر در تحول دیپلماسی را به نمایش بگذارد.

در این نوشتار مبانی دیپلماسی، فرایند تکامل تاریخی دیپلماسی، ماهیت دیپلماسی عصر حاضر، دیپلماسی کشورهای اروپائی و کمتر توسعه یافته، نیازهای دیپلماتیک جدید، انتقادهائی که بر دیپلماسی معاصر وارد است و بالاخره حوزه و محدوده‌های دیپلماسی مورد بحث قرار گرفته است.

همانگونه که نویسنده در پیشگفتار اثر خود خاطر نشان می‌سازد. هدف وی پاسخ به این سئوال نظری و اساسی است که: ماهیت گفتگوهای دیپلماتیک چگونه است و شرایط لازم برای دستیابی به توانائی‌های بالقوه آن کدامند و مؤثرترین دستاوردهای آن چیست؟ وی همچنین بدنبال نیل به این هدف است که ره آوردهای بشر از زمان جنگ دوم جهانی در مدیریت و هدایت جامعهٔ بین‌المللی در حال تغییر چه بوده است؟

تأکید مؤلف در این کتاب به ویژه به ماهیت و توانائی بالقوه دیپلماسی به عنوان ابزار هدایت روابط بین‌الملل در گذشته و حال می‌باشد وی معتقد است که ماهیت دیپلماسی و دستگاه کارگزاری آن در راستای تحول دولت و بالنتیجه تغییر ساختار و پیچیده‌تر شدن نظام بین‌المللی متحول شده است به نحوی که در سایهٔ پیشرفت تکنولوژی ارتباطات و وسائل حمل و نقل

---

1 . ADAM WATSON

سریع و ورود صدها موضوع جدید حتی در حوزهٔ عملکرد دیپلماتها از یک سو بر وظایف آنها افزوده شده و از طرف دیگر دیپلماتهای امروز آن نقش ممتاز و قداست گذشته را ندارند به نحوی که با تخصصی شدن مذاکرات دیپلماتیک، دیپلماتهانقش کمرنگی را ایفا می‌کنند و نقش اصلی راکارشناسان و متخصصین امر در اتخاذ تصمیمات بر عهده دارند و دیپلماتها صرفاً زمینه‌ساز گفتگوها هستند. مضافاً دیپلماتهای امروزی الزاماً از خانواده‌های اشرافی و درباری انتخاب نمی‌شوند که در مقام نمایندهٔ شخصی پادشاه مسئولیت‌ها را انجام دهند و از امتیازات ویژه برخوردار گردند.

واتسون در این کتاب ضمن تشریح سیاست خارجی به عنوان استراتژی دولتها و عامل تعیین کنندهٔ نوع دیپلماسی دول به بیان مسائلی که در سیاست بین‌الملل مطرح بوده و دیپلماسی درصدد حل آنهاست، پرداخته و راهکارهائی را نشان می‌دهد.

وی ضمن بازبینی رویه‌های دیپلماتیک نظام دولی، به ویژه دول اروپائی درصدد است با تعیین رهنمودهائی از تاریخ دیپلماسی، قدرت تحلیل و درک مسائل سیاسی و دیپلماتیک را در خواننده بالا برده به‌ارائه‌اصولی بپردازدکه‌پژوهشگررابه‌سوی تحلیل‌علمی مسائل‌کلی‌ترهدایت‌کند.

با چنین هدفی مؤلف در سرتاسر کتاب بیشتر بر توضیح روندها و ساختارهای سیاست بین‌الملل تأکید دارد تا توصیف رویدادها. اشارات به عمل آمده در این زمینه نیز صرفاً به منظور روشن نمودن اصول کلی مورد نظر اوست. از اینرو همانگونه که نویسنده متذکر می‌گردد علیرغم تغییرات اساسی و بنیادین در نظام دولی به ویژه طی پنجاه سال اخیر و نیاز کشورها به برقراری روابط دیپلماتیک و اقتصادی و فرهنگی با یکدیگر منجر به خیزش گفتگوهای دیپلماتیک بین آنها شده است. به زعم وی تنها یک جامعهٔ پیشرفتهٔ دولتها، کاربرد دیپلماسی را با تمام امکانات آن فراهم ساخته و حدود آن را مشخص می‌کند.

در سرتاسر بحث، مؤلف می‌کوشد در ارزیابی رویهٔ دیپلماتیک و سیاست خارجی دولتها حتی الامکان مکان تعادل و توازن را حفظ کند، به طوریکه استنباط نگردد، موضع‌گیرهای به عمل آمده جانبدارانه است. ولی در عین حال نباید از نظر دور داشت که در بعضی موارد یکسو نگریهائی ملاحظه می‌شود که نمی‌تواند با منافع کشورهای جنوب سازگار باشد. در برگردان کتاب حاضر حتی المقدور سعی شده ضمن حفظ امانت و انتقال صحیح مطالب، عبارت پردازیهای فارسی به قدر کافی از شیوائی و رسائی برخوردار باشند تا خواننده در برداشت از آنها

با مشکل مواجه نگردد.

با توجه به کمبود منابع پیرامون موضوع دیپلماسی در زبان فارسی، این کتاب می‌تواند به سهم خود خلاء موجود را پر کرده، مورد استفادهٔ دانشجویان رشته‌های علوم سیاسی، روابط بین‌الملل و دیگر علاقمندان به حرفهٔ دیپلماتیک قرار گیرد و به درک بهتر آنها در زمینهٔ مباحث مربوط به دیپلماسی، سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل کمک کند.

دکتر سید داود آقائی - لیلی گل‌افشان، تهران پاییز ۱۳۷۸

پیشـگفتـارمؤلف

این کتاب حاصل توجهات طولانی من در رفتار دول مستقلی است که در یک نظام بهم پیوسته به یکدیگر مرتبط شده‌اند این دولتها بدون از دست دادن استقلالشان، دلبستگی به اصولشان و پیگیری منافعشان - از طریق گفتگوهای سازنده برای ایجاد قواعد و معیارهای مدیریت و سازماندهی و از طریق مذاکره و اقناع برای ابداع راه حلها - و کنترل منافع متضادشان و مسائل و دنیای به سرعت متحول، به چه نتایج جمعی می‌توانند دست یابند؟

من در اروپایی رشد کردم که که فاجعه جنگ جهانی اول، به تمدنش، آسیب فلج کننده‌ای زده بود. این فاجعهٔ پیش‌بینی نشده نه تنها به سلطهٔ اروپا بر جهان خاتمه داد بلکه تمام دول بزرگ نظام را، از نظر روحی خشک و فرسوده و گرفتار آشوبهای اجتماعی داخلی کرده و در مورد قدرتهای اروپائی، خسارتهای شدید مالی و ریشه‌ای بجا نهاد. سیل نوشته‌هایی که در مورد عوامل و ریشه‌های جنگ تا آغاز جنگ جهانی دوم با اشتیاق تمام مطالعه کردم پاسخ این پرسش را نمی‌داد که چرا گفتگوهای دیپلماتیک، اتحاد دول اروپایی راکه در طی یک قرن بسیار مناسب کار کرده بود نتوانست به مسائل واقعی پی ببرد چه رسد به اینکه موفق به حل آنها شود. استیصال توافقنامه‌های پس از جنگ، قانونگذاری و قدرت گرومی جامعهٔ ملل، عدم حضور جدی چهار قدرت اصلی و پویای قرن - ایالات متحده، روسیه، آلمان و ژاپن- در گفتگوها و جنبه‌های هولناک دیکتاتوری جدید، به فاصلهٔ بیست سال، راه را برای غلتیدن در جنگ دوم جهانی، هموار کرد. دو متفکر برجسته، دولتمداری و دیپلماسی راکه در طول و بعد از جنگ دوم بسیار می‌دیدم، هربرت باترفیلد و جورج کنان هردو جنگ جهانی اول را فاجعهٔ مرگباری می‌دیدند که دنیا به موقع از آن بهبود نیافت. در آغاز جنگ سرد باترفیلد برایم نوشت: "هر چه بیشتر فکر کنی، می‌بینی جنگ اول تنها عامل تعیین کننده بود". کنان در مقدمهٔ کتابش **"افول نظم اروپایی بیسمارک"** که به علل شکست گفتگوهای دیپلماتیک در جلوگیری از وقوع آن جنگ می‌پردازد، روشن‌تر می‌گوید: "به من محول شده بود که دریابم تا چه اندازه، رویدادهای بین جنگ... و در واقع خود جنگ جهانی دوم، محصول قتل عام بزرگ اول بود. - لذا، جنگ

جهانی اول را همانطور که بسیاری از متفکران منطقی دیده بودند فاجعهٔ بزرگ دنباله دار قرن حاضر دیدم، حادثه‌ای که بیش از هر حادثهٔ دیگری، بجز کشف سلاح هسته‌ای و رشد بحران جمعیت، در محور شکست و افول تمدن غربی قرار داشت. " من نیز صحنهٔ تراژدی را اینگونه می‌دیدم.

سی‌سال خدمت در دیپلماسی حرفه‌ای در بریتانیا، ذهن مرا معطوف به دو سئوال اصلی کرد که ممکن است پاسخی به معضل دولتمردان در مورد نحوهٔ اداره جامعهٔ بین‌الملل ضمن حفظ استقلال دول عضو آن باشد. اولین سئوال نظری و اساسی‌این‌است: ماهیت گفتگوهای دیپلماتیک چگونه است، شرایط لازم برای دستیابی کامل به توانایی‌های بالقوهٔ آن کدامند، و سازنده ترین و خلاقترین دستاوردهای آن چیست؟ دومین، سئوال عملی‌تری است: به راستی، دستاوردهای ما از زمان جنگ جهانی دوم در مدیریت جامعه بسیار متفاوت و سریع‌التحول جهانی چه بوده است؟ در مقایسه با فجایع چهل سال قبل از ۱۹۴۵ پنجاه و چند سال پس از آن نقطهٔ فرسودگی، چندان بد نبوده است. در این مدت تنها جنگهای کوچکی رخ داده، و طی حدود نیم قرن دو ابر قدرت علیرغم تمام تضادهای فکری و اعتقادیشان از دامن زدن به یک قتل عام هسته‌ای اجتناب کردند.

تحت رهبری، آمریکای مسؤولیت پذیرتر، گفتگوهای دیپلماتیک، قوانین و سازمانهای نسبتاً رضایت بخش را برای نظم بخشیدن به حیات بین‌المللی کشورهای غیر کمونیست ابداع و اجراکرده است. وظیفهٔ اصلی استعمار زدایی باکمترین خونریزی - در اکثر موارد بدون خونریزی - ایفا شده و دول تازه‌ای وارد جامعه نوین بین‌المللی شده‌اند. اما، موارد بسیاری بخصوص بین ابرقدرتها، دست نخورده باقی مانده‌اند.

این کتاب به ویژه به سئوال اول؛ ماهیت و توانایی بالقوه دیپلماسی در گذشته و حال می‌پردازد. سعی کرده‌ام جنبه‌های اصلی دیپلماتیک سئوال دوم را پاسخ دهم.

مفهوم گسترده‌ای را ترسیم کرده‌ام که در آن واژهٔ دیپلماسی در این کتاب در عنوان بکار می‌رود: منظورم از دیپلماسی، گفتگو بین دول مستقل است. درک فعالیت پیچیده‌ای از این دست و در یک عبارت دشوار است. **فرهنگ آکسفورد** آنرا به عنوان **ادارهٔ روابط بین‌الملل از طریق گفتگو** تعریف می‌کند. ادارهٔ جامعه بین‌الملل و مذاکره مسلماً در محور ان قرار دارند، اما، در گفتگو، چیزی بیش از این تعریف محدود وجود دارد. **فرهنگ وبستر** آنرا

"هدایت روابط بین‌الملل" توصیف می‌کند که گر چه بلافاصله آگاهنده نیست ولی جامع تر است و لذا، دامنهٔ این کتاب را بهتر می‌پوشاند، بجز واژه "ملل" که مترادف دول نیست.

فکر می‌کنم، ارتباط نزدیک دادن مفهوم دیپلماسی به سفرای مقیم و خدمات دیپلماتیک، که غالباً صورت می‌گیرد اشتباه است. این دستگاهها، تنها یک شیوهٔ هدایت گفتگو را تأمین می‌کنند، گر چه شیوه‌ای است که من اکثر زندگی کاریم را بر سر آن گذاشتم. دیپلماسی قبل از وجود چنین دستگاههای مفیدی شکوفا شد. خود آنها از سر آغازشان در دورهٔ رنسانس ایتالیا خصوصیات خود را تغییر داده‌اند و به فرض، اگر سفرای مقیم اهمیت خود را از دست بدهند یا خصوصیتشان تغییر کند، دول باز به مذاکره با یکدیگر و یافتن راه کارهای خلاق برای حل مسائلشان ادامه می‌دهند. همچنین تصور می‌کنم بهتر است کلمهٔ دیپلماسی را مترادف سیاست خارجی یک دولت نگیریم گرچه، چنین کاربردی نیز مکرر شده است و اکنون عرف نیز آنرا تأیید می‌کند. تمایز بین سیاست خارجی به عنوان اساس روابط یک دولت با قدرتها و عوامل دیگر و اهدافی که این روابط دنبال می‌کند و دیپلماسی به عنوان فرایند گفتگو و مذاکره که دولتهای یک نظام توسط آن روابط خود را هدایت می‌کنند و اهداف خود را بدون توسل به به جنگ پیگیری می‌کنند، ارزش حفظ کردن را دارد، خاصه آنکه برای تنویر افکار باشد. در این کتاب، تنها برای بیان مسائلی که در سیاست بین‌الملل، مطرح می‌شود و دیپلماسی درصدد حل آنها بر می‌آید وارد سیاستهای خارجی دول خاص شده‌ام.

رویّه‌های دیپلماتیک نظامهای دیگر دولتها را توضیح داده‌ام و به تفصیل به دیپلماسی اروپا پرداخته‌ام به منظور نشان دادن عناصر تداوم و تحول در هدایت گفتگوها بین دول در طی قرون و برای ارائه گزارش کافی از ماهیت کلی و شیوه‌های دیپلماسی و روشهای خاص که در جامعهٔ فعلی جهانی دیپلماتیک دولتها بکار می‌رود. واقعیت بی‌ربطی نیست که میراث اصلی که به دیپلماسی مدرن شکل و خصوصیت بخشیده، تجربهٔ اروپا(یی) است. برای جزئیات تاریخ دیپلماتیک، خواننده را به گزارشهای فراوان و عالی خصوصاً در مورد امور بین‌المللی نظام اروپایی ارجاع می‌دهم.

این کتاب آئین نامهٔ دیگری از فرایند دیپلماتیک به رسم کتابهای راهنمایی که در اوایل نظام اروپایی نوشته شده و در فصل هشتم توضیح داده شده‌اند، نیست. رسمی که در چاپهای متوالی

کتاب باارزش ارنست ساتو، "**رهنمودی بر رویّه‌های دیپلماتیک**" و در کارهای مشابه درزبانهای دیگر همچنان ادامه دارد. به همین دلیل، مجدداً ساماندهی درونی وزرای خارجه و سفرای دیپلماتیک یانمایندگان چند جانبه را توضیح نداده‌ام. وسعی نکرده‌ام به شمارش خصوصیات شخصی از جمله صداقت، تیزهوشی، ادب، وقت شناسی، ذوق سرگرم کنندگی، ذوق بازی پوکر و غیره بپردازم که دولتمردان و سفرای شناخته شده پیاپی به عنوان صفات مطلوب دیپلماتها بر شمرده‌اند.

در سالهای اخیر، بخصوص در ایالات متحده، توجه زیادی به تحقیقات و الگوهای کسانی شده است که علوم طبیعی، خصوصاً فیزیک را به عنوان چارچوبی قرار داده و سعی دارند گذشته و حال رویه بین‌الملل را با آن متناسب سازند. من در این کتاب به بررسی این کارهای جالب نپرداخته‌ام زیرا آنها بجز چند مورد استثناء، درک بسیار بی‌ثمری از ماهیت فعالیت دیپلماتیک و ادارهٔ جامعه بین‌الملل - از چیزی که فعالیت انسانی و اجتماعی پیچیده‌ای است و مستلزم حسابگریهای فراوانی است - ارائه می‌دهند. بعلاوه، آنها بر تضاد بیشتر و بر همکاری کمتر از آنچه واقعیت دیپلماسی اقتضا می‌کند تأکید می‌کنند. اما، پند و حکمتهایی را ارائه می‌کنند که اعتبارش نسبت به ذکاوت نویسنده متغیر است. و ریشه‌های جدیدی مثل جامعه شناس و روانشناس اجتماعی قادر به ارائه درک مفیدتری از دیپلماسی نسبت به آنچه دولتمردان درجه دو می‌توانند با تجربهٔ عملی کسب کنند، نیستند.

ریشهٔ اصلی تدوین این کتاب به مقاله‌ای برمی‌گردد که بر نظریه سیاست بین‌الملل برای کمیته بریتانیا نوشتم. این کمیته شامل گروهی از دانشگاهیان و متخصصان می‌شود که علاقمند به فرضیه بین‌الملل هستند که اولین بار تحت ریاست هربرت باترفیلد تشکیل جلسه دادند و بعد تحت ریاست مارتین وایت و سپس تحت ریاست خودم تشکیل شد و حالا تحت ریاست هدلی‌بال است. موریس کینز ساپر، عضو کمیته پیشنهاد کرد که مقاله را به یک کتاب بسط دهم هیچ کتاب خوبی در زمینه‌های وسیعتر دیپلماسی به عنوان شاخه‌ای مجزا از سیاستهای خارجی دول خاص و در مورد جزئیات رویه دیپلماتیک از زمان چاپ "دیپلماسی" کلاسیک هارولد نیکلسون در سال ۱۹۳۹ نوشته نشده بود. توافق کردیم که به اتفاق هم چنین کتابی را بنویسم هم برای عموم علاقمند و هم برای دانشجویان روابط بین‌الملل. موریس کینز ساپر به بعضی از نوشته‌های اصلی کمک کرد. اما، بعد از این شروع مشترک، او درگیر فعالیتهای

دیگری شد و برایم نوشت که "کتیبه روی دیوار است نه در کتاب" و گفت که باید این طرح را خودم به تنهایی به انجام برسانم. با بی‌رغبتی این کار را انجام دادم. این کتاب افکار و نگرش مرا بیان می‌کند. از دانشگاه ویرجینیا به خاطر کمکی که به من در تکمیل آن کرد، سپاسگزارم. بخصوص، دستیار تحقیقم، کیمبرلی اندروز توصیه‌های چندی برای بهبود نسخهٔ اولیه کرد که اکثر آنها را وارد متن اصلی کرده‌ام. فرانسیس لاکی از مرکز مطالعات پیشرفته کمک گرانبهایی در ویرایش نسخهٔ نهایی نمود.همینطور از همیاری دیگران در مرکز مطالعات پیشرفته جهت تایپ تشکر می‌کنم. البته، مسئولیت کامل کتاب و محتوایش را به عهده می‌گیرم.

نتیجهٔ عملی که خواننده از این کتاب می‌گیرد اینست که دیپلماسی در عصر ما فعالیت همه جانبه و اصلی حکومتهاست و لذا برای همهٔ ما حائز اهمیت است. امّا، آن فعالیتی است که تنها می‌توان در بافت خاص خود شامل تعدادی دول مستقل می‌شود که از نزدیک با یکدیگر برای تشکیل یک جامعه بین‌الملل ساماندهی شده یا حداقل به نظامی از دولتها مرتبط شده‌اند درک کرد. نیاز دولتها برای ارتباط بر قرار کردن با یکدیگر منجربه خیزش گفتگوهای دیپلماتیک می‌شوداماتنهایک‌جامعه‌پیشرفتهٔدولتها،دیپلماسی‌راباتمام‌امکانات‌آن‌فراهم‌می‌کند و حدود آنرا مشخص می‌سازد.نظامهای دول محصول تاریخ است به این مفهوم که آنها طی دوره‌ای از زمان امکان بروز می‌یابند.

کنوانسیونها و نهادهائی که در دورهٔ خاص گفتگوها را تسریع می‌کنند و به تشکیل یک نظام بین‌الملل کمک می‌کنند در دورهٔ بعدی ممکن است سد راه‌کارهای جدید و سازنده شوند. هدف این کتاب، حفظ یک نظم دیپلماتیک که در گذشته کارگر افتاده، نیست بلکه تعیین پیوستگیها (تداومها) و شرایط جدیدی است که برای کارکرد گفتگوهای آینده لازم است. برای تحلیل تأثیر دیپلماسی بر روابط نزدیک دول مستقلی که جامعهٔ بین‌الملل امروز یا هر نظام دیگری از دولتها را تشکیل می‌دهند، آگاهی از ماهیت سیاست و حساسیت یک مورخ به تنگنای نظم و تحول در پیشرفت حوادث لازم است.

ژانویه ۱۹۹۲

آدام واتسون

مرکز مطالعات پیشرفته دانشگاه ویرجینیا

فصل اول

ماهیت دیپلماسی

دولتها به خاطر ماهیت دنیایی که در آن زندگی می‌کنند درگیر دیپلماسی می‌شوند. در زمانها و مکانهایی که چند دولت مجزا وجود دارد و عملکرد آنها بر یکدیگر تأثیر می‌گذارد آنها نمی‌توانند در خلأ انزوا عمل کنند طوریکه هر اجتماعی تنها به نحوهٔ امور داخلی خود توجه کند. هر دولتی از روی میل به کنترل سرنوشت خویش تا جای ممکن، مجبور است همسایگانی را که با منافع آن و منافع شهروندانش برخورد دارند، به حساب آورد. حال، آن منافع هر چه که باشد. به عبارت رسمی‌تر، اعضای یک گروه از دول مستقل باید نتایج این واقعیت را ببار نشانند که در انزوا از استقلالشان کاملاً بهره‌مند نمی‌شوند بلکه در یک - مجموعه بهم وابسته‌ای این امر میسر می‌گردد. وقتی گروهی از دولتها، یک نظام بهم پیوسته را تشکیل می‌دهند، دخالت بسیاری از بازیگران سود جوی سیاسی به یکدیگر درک مداومی را القا می‌کند که دیگران منافع و اهداف خود دارند و اینکه کارهایی که دیگران انجام می‌دهند یا ممکن است انجام دهند می‌توانند سیاستهای او را محدود سازند یا تعیین کننده آنها باشند. ژان ژاک روسو، این را مختصراً در اواخر قرن نوزدهم وقتی که نظام دولی یک امر اروپایی بود اینگونه گفت: «مجموعهٔ سیاسی [او دولت را به این نام می‌خواند] برای شناخت خود باید به بیرون از خود نظر افکند حیات او بستگی به کل محیطش دارد و باید به هر چیزی که روی می‌دهد علاقه نشان دهد.» لذا، امروزه دولتها نه تنها صرفاً بخود بلکه به کل محیط جهانی بستگی دارند.

دولی که آگاهند سیاستهای داخلیشان متأثر از هر چیزیست که (بیرون) اتفاق می‌افتد، صرفاً به نظارت یکدیگر از راه دور قانع نیستند. آنها به گفتگو با یکدیگر احساس نیاز می‌کنند. گفتگوی بین دول مستقل - ابزاری که توسط آن حکومتها، دولت را هدایت می‌کنند و مجموعهٔ پیمانها، قراردادها، نهادها و معیارهای هدایت که از آن می‌تراود -

اساس دیپلماسی است.
لذا شرط اساسی دیپلماسی کثرت آن است. دیپلماسی از همزیستی دول مستقل بسیاری در یک دنیای بهم وابسته برمی‌خیزد. دیپلماسی مثل تنظیمات خانگی، حاصل تشخیص چندین فرد تصمیم گیرنده است مبنی بر اینکه عملکرد هر یک از آنها تأثیر دائمی بر روی برخی یا همهٔ دولتهای دیگر دارد. در آغاز، دیپلماسی یک ارتباط پراکنده بین دول بسیار مجزا بود، مثل پادشاهی فرعونها در مصر باستان و پادشاهی هیتی‌ها[۱] که از طریق تجارت تاجرانشان و بحث و گفتگو پیرامون سرزمینهای مرزی با یکدیگر ارتباط برقرار می‌کردند، هدف دیپلماسی ابتدا - و هنوز هم هست - تطبیق ارادهٔ سیاسی دول مستقل با چیزی بود که ادموند برک آنرا «امپراطوری شرایط» نامید. و باید در آغاز توجه داشته باشیم که بیشتر این امپراطوری شرایط، نظامی و اقتصادی بوده است.

بسیاری از متفکران دربارهٔ ماهیت دولتی اذعان داشته‌اند که توانایی رسیدگی به جهان خارج اصل اساسی ماهیت آن است و اینکه آنچه دولت را می‌سازد تنها ابزار تنظیم حیات درونی یک اجتماع نیست. آنها عقیده دارند که اگر اجتماعی صاحب یک اختیار جمعی نباشد که بتواند میزان و حدود ارتباط با دول دیگر را خود تعیین کند، در آن صورت از یک جنبه حیاتی دچار کمبود همان قدرتی می‌شود که اساس ادعایش را برای دولت شدن تشکیل می‌دهد. برخی از متفکران توانایی رفتار با دول دیگر و انجام گفتگو با آنها را محور مرکزی «فرمانروایی» می‌دانند. گرچه، توانایی انجام گفتگوی دیپلماتیک با دول دیگر نشان دولتی است، اهمیت تماسهای خارجی از یک دولت به دولت دیگر متغیر است. گاهی اوقات، منافع تعدادی از دولتها چنان درهم تنیده است و فعالیتها و در واقع وجود یک دولت آنقدر بستگی به عملکرد داخلی همسایگانش دارد که در هر تصمیم دولت «اولویت سیاست خارجی» بچشم می‌خورد. این مفهوم، که به رانکه مورخ آلمانی نسبت داده می‌شود نه تنها به روابط سیاسی و استراتژیک در مفهوم ظریف آن اشاره دارد بلکه به تمام تماسهای خارجی از تضاد نظامی گرفته تا کالاها و افکار که دول

۱-هیتی ها از اقوام فاتح در آسیای صغیر و سوریه بودند که تا دو سال قبل از میلاد بر این مناطق حکومت میکردند.

دارای جوامع در هم تنیده معمولاً از یکدیگر وارد می‌کنند، مربوط می‌شود.

جائی که گروهی از دولتها چنان درگیر یکدیگرند که بدون از دست دادن استقلال، هر آنچه یک دولت انجام می‌دهد تمام دول دیگر را مستقیم یا غیر مستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد، سخن گفتن از یک نظام دولتها سودمند است. این واژه مرکب از زمانی که پوفندورف - یک دیپلمات حرفه‌ای قرن هفدهم که برای کشورهای متعددی کارکرد و «تمدن نظام مند» را در حین خدمتگزاری نزد پادشاه سوئد بچاپ رساند - بکار برد، استعمال عمومی دارد. جای بحث دارد که آیا تعدادی نظام دولتی در گذشته وجود داشت یا اینکه تنها نظام دولی توسعه یافته که آگاهی کاملی از حیات خود داشت، نظام اروپایی بود که پس از دورهٔ رنسانس رشد یافت و حالا به نظام جهانی معاصر توسعه یافته است. این تمایزها تا جائی که بر دیپلماسی اثر می‌گذارند در فصلهای هفت و هشت آورده شده است. بعلاوه، جائی که یک میراث فرهنگی مشترک یا ارزشهای مشترکی وجود دارد و جائی که جوامعی که دولتها را به شکل یک نظام در می‌آورند، مشغول مبادلهٔ کالاها و افکار می‌شوند و لذا بهم وابستگی زیادتری ایجاد می‌شود. در نتیجه همانطور که پرفسور هدلی بال می‌گوید آن دولتها در ارتباط با یکدیگر از طریق مجموعهٔ قواعدی، بهم متصل می‌شوند و در کارکرد نهادهای مشترک سهیم می‌گردند.

در چنین مواردی، می‌توان جلوتر رفت و نظام را به عنوان یک جامعهٔ واحد بین‌المللی یا بین الدولی به حساب آورد که اعضایش گر چه از نظر سیاسی مستقل‌اند ولی واحدهای مطلقاً منفک نیستند بلکه اجزائی از یک کُل هستند. در چنین مواردی هر فرمانروا و هر دولت خاصی به تمدن خود، سطح زندگی، نیازها و آرزوهای مردمش نه بطور مجزا بلکه در درون جامعه گسترده‌تری دست می‌یابد.

همانطور که پرفسور چارلز تیلور می‌گوید: برای توسعهٔ نهادها و رویه‌های خاص، قواعد حقوقی، قوانین بطور یکسان محترم، عادتهای بطئی مشترک و پیوستگی مشترک مدت زمان زیادی لازم است؛ و می‌توان باروری متقابل فرهنگی و موازنه و تعادل نیروها و علایق را نیز به آن افزود تا دولت خاص مدرن را در یک جامعه بین‌المللی ایجاد کرد. لذا حفظ وکارکرد مؤثر آن جامعه بطورکل مورد علاقهٔ واقعی دول سازنده آن است که با

علایق و آرزوهای فردی و خاص به همان روش کلی سنجیده می‌شود که انسانهای فردی در یک جامعه متمدن به کارکرد جامعه به طور کل علاقه نشان می‌دهند. عادت کرده‌ایم که انسانهای فردی را نه تنها علاقمند بلکه آنها را دارای برخی مسئولیتهای اخلاقی در قبال جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند بدانیم که برخی از مسئولیت‌هایش بنا به الزامات قانونی در آمده است. اما، مسئولیتهای احتیاط آمیز و اخلاقی دولتها در قبال جامعهٔ بین‌المللی از روشنی کمتری برخوردار است. این سئوال مبرم و نقش دیپلماسی در چنین بافتی در فصل سیزدهم شرح داده شده است.

از نظر تاریخی، یک گفتگوی دیپلماتیک چند جانبهٔ مؤثر در داخل نظام دولی به‌چیزی بیش از همیاری اتفاقی تعدد دول مستقل با منافع در هم نیازمند بوده است. در گذشته، گفتگوهای مداومی بین گروههای دولی در یک ناحیهٔ محدود جغرافیایی و با سابقه تماسهای نزدیک بروز می‌کرد. چنین گروههایی به اصطلاح میدان مغناطیسی واحدی از نیروهای سیاسی تشکیل دادند. هویت آنها با عضویت در تماس نزدیک با یک تمدن مشترک مشخص می‌شد. گفتگوهای دیپلماتیک انجام می‌شد و پیگیری منافع مجزا بر حسب مفاهیم حقوق، حیثیت، اخلاقیات و دوراندیشی که در آن تمدن رایج بود، مورد تعمق قرار می‌گرفت. حتی جنگ بین آنها خشونت بدون تشخیص نبود. قواعد نظام آنرا تنظیم می‌کرد. در جنگ، چنین گروههایی از دول نه تنها حقوق جنگ را و حقوق دولت برای توسل به زور و نحوهٔ جنگ کردن را تنظیم می‌کرد بلکه فراتر از آن، معیارهای معینی برای رفتار با دشمنان و بی‌طرفان وجود داشت اگر این گروه از دولتها خارج از حوزهٔ اصلی جغرافیایشان توسعه می‌یافتند، حتماً فرضیات، قوانین و معیارهای اداره کردن را با خود به آنجا می‌بردند.

برای مثال، در جامعه اروپایی دولتها، دیپلماسی به مثابه نهاد سازمانی ظاهر شد که سبکها، شیوه‌ها و مجموعه‌ای از شیوه‌ها، قواعد، معاهدات و تعهدات دیگر داشت. نظام اروپایی که چنین سازماندهی شده قادر به تأثیر گذاری و اعمال محدودیت بر ادعای اعضایش هست زیرا آنها از آغاز، با چیزی بیش از یک تنظیم صرفاً سیاسی بهم متصل بودند دولتهای اروپایی در سنن محکم مسیحیت قرون وسطایی مشترک بودند و عناصر به ارث رسیدهٔ وحدت هیچگاه بطور کامل به حرکتهای جدید گسیختگی و تنوع وابسته

نبود. نظامهای دیگر دولتها مثل یونانی، چینی و هندی اولیه نیز دیپلماسی بسیار پیچیده‌ای را عرضه داشت. اما، همهٔ اینها پس از قرون بسیاری، عاقبت جذب امپراطوریهای پیروز مثل روم یا چین شدند بدون اینکه توسعهٔ آنهاکشورهای قابل قیاس دیگری را احاطه کند که خارج از حوزه تمدنشان قرار داشتند. در این میان اروپای غربی، یک استثناء بود و عموماً اینگونه بود که داشتن فنون پیچیده و آگاهی بالا از نحوهٔ عملکرد نظام دولتها –که دیپلماسی اروپایی از دولتهای عضو مستقلش اخذ کرده بود برعکس تجربهٔ نظامهای دولتهای دیگر کوچکترین کمکی به این پدیده بارز نکرد و هیچ دولت واحدی به تنهایی آنقدر مقتدر نبود که بتواند به مدت طولانی همهٔ دولتهای دیگر را جذب کند یا بر آنها مسلط گردد. اگر همواره موازنهٔ دقیق چندگانه قدرت بین دول اروپایی رعایت نمی‌شد. برای مثال، بین سالهای ۱۵۰۰ وقتی که نظام شروع بکار کرد و اواسط قرن حاضر وقتی که بطور مؤثر جهانی شد موازنه یا تعادل آگاهانه‌ای بین قدرتهای بزرگ وجود داشت که برای جلوگیری از تحکیم قدرت در دست یک قدرت سلطه‌جوی واحد کافی بود. اینها شرایطی هستند که دیپلماسی در آنها ضروری است و به بهترین وجهی شکوفا می‌شود. لذا دیپلماسی اروپایی می‌توانست تا حدی رشد یابد که قادر باشد یک نظام جهانی را سامان دهد.

تنها در قرن حاضر است که یک نظام دولی برای اولین بار به راستی جهانی شده‌است و تمدنها و باورهای متعددی را در بر می‌گیرد. نتایج این توسعه برای اصول و رویه‌های دیپلماسی چیست؟ دیپلماسی اروپایی راکه نظام جهانی ما بمثابه گفتگو بین اعضای یک نظام به ارث برد اعضایش (مثل همیشه) دارای یک هویت فرهنگی، تاریخی بودند که به رسمیت شناختن برخی اصول توسط اعضا را تضمین می‌کرد. برای درک هر رویهٔ دیپلماتیک لازم است به ریشه‌های تاریخی و فرهنگی بافت آن نظر کنیم. لذا، باید ریشه‌های اروپایی دیپلماسی کنونی را به ذهن بسپاریم اگر می‌خواهیم به کاستی‌های آن پی ببریم و به اینکه چگونه می‌توان آنرا بطور ثمربخش تطبیق داد و یا بطور کامل تغییر داد تا جوابگوی نیازمندیهای توسعهٔ جهانی و تحولات اساسی باشد. زیرا، علیرغم سخنان خوش بینانهٔ آن در مورد یک جامعهٔ بین‌المللی جهانی، تعهدات و معیارهای

اجرای مشترک که از میراث فرهنگی مشترک اروپایی ناشی می‌شود، خارج از غرب به سختی مورد توجه عموم قرار می‌گیرد. این چالش اصلی برای انجام یک گفتگوی مؤثر و دیگر مسائل تطبیقی که برای رویه دیپلماتیک مدرن لازم بود تا آنرا برای رسیدگی به شرایط بی‌سابقه و به سرعت متحول قادر سازد، جنبهٔ مهم کتاب حاضر است.

اینکه گفتگوهای دیپلماتیک مزایایی دارند مشخص است. اما، آیا این برای همهٔ دولتها لازم است؟ اگر پاسخ منفی است در چه شرایطی برخی از دولتها یا حداقل طبقهٔ خاصی از دولتها از دیپلماسی صرف نظر می‌کنند؟ یافتن نمونه‌هایی از یک دولت مهم در یک نظام که سعی کند بدون انجام گفتگوهای مرتب دیپلماتیک امور را اداره کند، دشوار است. با وجود این، در طول تاریخ از هر دو نوع دول قوی و ضعیف وجود داشته‌اند که به مدت طولانی از آشفتگی روابط بین‌الملل به دور یا جدا مانده‌اند. این دولتها در حاشیه سیاسی یا جغرافیایی نظامهای متحد دولتها یا بطور کلی خارج از آنها قرار گرفته‌اند. دول دوری که به خاطر موانع طبیعی چون اقیانوس یا صحرا، از یک نظام فعال دولتها جدا می‌افتند، می‌توانند اعضای فرعی آن باشند و روابط نا منظم و انتخابی با دولی داشته باشند که از نزدیک با نظام درگیرند. جورج واشنگتن هموطنانش را علیه اتحادهای پیچیده هشدار داد که منظورش درگیری بیش از اندازه در نظام دولتهای اروپایی است که اتحادها را ضروری می‌سازند. اما، از آن زمان ایالات متحده بطور روز افزونی درگیر شده‌است و انزوا، یک آرمان کمیاب شده‌است. دولی نیز که کوچکتر از آنند که سهم مهمی در گفتگوهای دیپلماتیک ایفا کنند که گاه - نیز با یک حادثهٔ تاریخی - از آن خارج می‌شوند. اندورا، لیختن اشتاین و سنت لوئیس نمونه‌هایی از این نوعند.

اما، چیزی که در دوره‌های بخصوصی برای ایالات متحده و تبت واندورا امکان دارد به مثابه یک قاعده کلی نیست. بارزترین مورد، مثال چین است.

در طول قرون متمادی امپراطوری چین که بیشتر به تمدنی با ساختار اربابی می‌مانست تا به یک دولت، با دول دیگر هیچ گفتگوی منظمی را قائل نبود: به اصطلاح جدایی پشت یک دیوار وجود داشت با چادرنشینانی از آسیای مرکزی که گه‌گاه به رأس حکومت امپراطوری دست می‌یافتند. "پادشاهی مرکزی" به محض تأسیس سنن پیچیده دیپلماسی را که تا زمان کنفوسیوس اوج گرفته بود بدست فراموشی سپرد. زیرا،

امپراطوری متحدی که جایگزین نظام دولتهای چینی شد. بقدر کافی برای فرمان راندن بر همسایگان نزدیکش و بی‌تفاوت ماندن نسبت به مسائل دور از کشور مقتدر بود. چین اولین بار به گفتگوهای مرتب دیپلماتیک و مبادلهٔ فرستاده با دول غربی در اواسط قرن نوزدهم رضایت داد وقتی که بخت و اقبال سلسلهٔ حاکم پیشین رو به‌افول گذاشت و از طرفی، دیگر نمی‌شد قدرتهای غرب را نادیده گرفت چین مجبور شد به قدرتهای دیگر رجوع کند وقتیکه قدرتهای اروپایی با داشتن تکنولوژی برتر نظامی و دریایی، او را درگیر سیاستهای بین‌المللی کردند: یعنی وقتیکه او خود را مقابل دول مستقل و همدست ناگزیر یافت. نتایج حاصله برای چین عمیقاً و کاملاً تأسف بار بود.

برای درک الگوی تکامل دیپلماسی مدرن، به همان اندازه توجه به تأثیرات ادخال دول دور دست در شبکهٔ بی‌رحم و گریز ناپذیر امور بین‌المللی، بر یک نظام دولتی حائز اهمیت است. جائیکه موضوع ادخال دول منفرد در یک نظام آماده به میان می‌آید، پذیرش گفتگوهای دیپلماتیک نیاز به تنظیمات مهمی از سوی دولت وارد شونده را بهمراه دارد. برای مثال در اروپای غربی جائیکه ریشه‌های اشکال دیپلماسی مدرن آنجا قرار دارد، یکی از شرایط عمده برای تکمیل تماسهای دائمی بین بخشهای مستقل دقیقاً برابری سریع‌العمل اخلاقی و حقوقی دول کوچک و بزرگ مؤسس جامعه است. این شرط گفتگوهای اروپایی برای امپراطوری چین بسیار بیگانه بود. به دلایل دیگری، خلیفهٔ مسلمان عثمانی بمدت طولانی و حکومت انقلابی شوروی به مدت کوتاهتری حاضر به پذیرفتن اعطای این برابری به دول دیگر نبودند. اما، هر سه قدرت بزرگ توافق کردند که به اصول و کنوانسیونهای بیرونی دیپلماسی اروپایی گردن نهند زیرا قدرتهای اروپایی بیش از پیش بر منافع و اهدافشان مُصّر بودند، لذا هر سه قدرت انجام گفتگوهای دیپلماتیک با آن قدرتها را لازم الاجرا دیدند. تا چه اندازه این سه قدرت به الزامات فرهنگی و تاریخی که زایندهٔ اصول و کنوانسیونهای دیپلماسی اروپا بود بیگانه ماندند، مسأله دیگریست.

وقتیکه تعداد زیادی از دول بیرونی در مدت زمان کوتاهی وارد نظام میشوند در نتیجه، اثر بخشی خود نظام از گهواره فرهنگیش فراتر میرود. آنوقت، تنظیمات چندان

یکطرفه نیست و اعضای اصلی مجبورند امتیازات زیادی به تازه واردان بدهند امروزه، نظام جهانی معاصر بتدریج اصول کنوانسیونهای جدیدی را جایگزین اصول کاملاً اروپایی سابق می‌کند.

از آنجا که دولتها با یکدیگر خصوصی و محرمانه سخن می‌گویند و این قسمت از گفتگوهایشان طبیعتاً کنجکاوی بر می‌انگیزد، دیپلماسی گه‌گاه اساساً دو جانبه تلقی می‌شود. اما،گره‌هایی که دولتها را در نظامها به یکدیگر متصل می‌کند، در تعریف چند جانبه‌اند.

نتیجتاً، حسابگریهایی که در شکل دهی سیاست هر دولت عضو در قبال دول دیگر مؤثر است. چند جانبه‌اند و هر چه نظام پیش می‌رود گفتگوهای بینشان نیز چند جانبه‌تر می‌شود. تنها، بدوی ترین تماس های دیپلماتیک تا کنون کاملاً دوجانبه مانده‌اند. مجمع‌ها و اتحادها و در واقع در موقعیتهایی که نمایندگان سه قدرت یا بیشتر گرد هم می‌آیند نمونه‌های دیپلماسی چند جانبه‌اند. اما، این گفتگوها تنها شامل چند بازیگر در بازی می‌شود. دیپلماسی چند جانبه و همه جانبه یا جامع یعنی تلاش برای مشمول کردن همه دولتها یا حداقل همه دولتهای مهم یک نظام در یک مذاکرهٔ همزمان، خصوصیت مرحلهٔ پیشرفته‌تری است. معمولاً، ابتدا بشکل مذاکره برای صلح کلی بعد از جنگ طولانی مدت ظاهر می‌شود و بعداً بصورت نهادهای دائمی چون جامعهٔ ملل و ملل متحد شکل می‌گیرد. تا اینجا، دیپلماسی چند جانبه مکمل گفتگوهای دوجانبه بوده است و نشانی از جایگزین شدن آن بر تماسهای دوجانبه بین دول قدرتمند نیست.

دول مستقل با یکدیگر تماسهای دوجانبه‌ای برقرار می‌کنند و در تشکیلات چند جانبه همدیگر را ملاقات می‌کنند نه تنها از اینرو که منافع مشترکی دارند، بلکه از آنرو نیز که منافعی دارند که در برخورد با یکدیگرند. بعلاوه، واقعیت استقلال موجب تحریک سوءظن و شک و تردید می‌شود. قدرتی ممکن است در گفته‌ها و تعهداتش صادق نباشد یا اگر صادق باشد بعداً نگرش خود را تغییر دهد. تاریخ پر از نمونه‌های برخورد، تزویر و نقض سیاستهاست و اخبار هر روز نمونه‌های جدیدی را ذکر می‌کند. دیپلماسی از نزدیک به این مسائل می‌پردازد، آن، الگوی سازمانی ارتباط و مذاکره مداوم است که هر حکومت مستقل را قادر می‌سازد تا از خواسته‌ها و اهداف حکومتهای

دیگر مطلع شود. در یک جامعه بین‌المللی توسعه یافته دیپلماسی بیشتر یک ابزار ارتباط و چانه زنی است. همچنین بر مجریان آن تأثیر می‌گذارد. فعالیتی است که اگر چه اغلب مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد برای حل مناقشات تأکید دارد. وظیفهٔ گفتگوهای دیپلماتیک کاهش نشان دادن و سامان بخشیدن به اختلافات بین دولتهاست و در صورت امکان آشتی دادن آنها بدون سرکوب یا نادیده انگاشتنشان است. برخورد منافع موضوع اصلی دیپلماسی است و فقط در صورتی می‌تواند مؤثر عمل کند که گروههای مختلف به سطح لازم درک گفتگوها در مورد ابقاء نظام بطور کامل و بنای اصولی برای بهبود منافع مجزا در درون نظام رسیده باشند. لذا گفتگوهای دیپلماتیک ابزار جامعه بین‌المللی است. یک فرایند تربیتی که بر اساس آگاهی و احترام به نقطه‌نظرات دیگران استوار شده است و یک فرایند متمدن کننده، زیرا تبادل مداوم افکار و تلاش برای یافتن راه کارهای قابل قبول در قبال برخورد منافع آن آگاهی و احترام را افزایش می‌دهد. این گرایش متمدنانه مانع از سوء استفاده و تحریف دیپلماسی نمی‌شود چرا که روشهای آن میتواند در راه تزویر بکار روند. اما، تمایل به درک نقطه نظرات و نیازهای دیگران جستجو برای یافتن زمینهٔ مشترک و حل اختلافات بی‌شک آنجا حضور دارد.

فصـل دوّم

جایگزین‌های دیپلماسی

جایگزین‌های دیپلماسی کدامند؟ جهت صرفنظر کردن از دیپلماسی یعنی روشهای مورد استفاده توسط حکومتهای مستقل برای پیشبرد روابط خود با یکدیگر بشر یا باید به دول مستقل اجازه دهد بدون گفتگوی دیپلماتیک وجود داشته باشد یا از استقلال و "دول دارای حق حاکمیت" بکلی صرفنظر کنند.

من اولین جایگزین را کاملاً توهّم آمیز می‌دانم. این امر به معنای جهانی است که خود را تسلیم شرایط هرج و مرج و انزوا، عدم امنیت ادواری و جنگ بکند: چیزی شبیه آنچه هابز آنرا "وضع طبیعی" نامید. دولتها مجبور می‌شدند به تنهایی و برای خود زندگی کنند آنها قادر به دستیابی به حل و فصل‌ها یا معاهدات صلح با همسایگانشان نمی‌شدند زیرا انجام چنین حل و فصلهایی عصارهٔ دیپلماسی است. هر دولتی مجبور می‌شد به تنهایی در مقابل همسایهٔ قدرتمند و متجاوزتر بایستد. آنها قادر نمی‌شدند با یکدیگر تماس برقرار کنند. به یکدیگر بپیوندند یا ائتلاف و اتحاد برای حمایت متقابل از یکدیگر تشکیل دهند. زیرا، انجام این فعالیتها نیز کار دیپلماسی است و تصادفاً فعالیتهایی هستند که بخصوص مورد استفاده کسانی قرار می‌گیرد که استدلال می‌کنند که یک شبکهٔ دیپلماتیک اتحادها به گسترش جنگ و مناقشات فراتر از محدوده‌ای که در غیر آن صورت وجود داشت، کمک می‌کند، با درگیر کردن دول دیگری که مستقیماً درگیر نبودند. و نه توافقنامه‌هایی جهت محدودیت سلاحهای هسته‌ای و سلاحهای دیگری که مستلزم مذاکرات مداوم دیپلماتیک برای ایجاد و ابقا آنها در قبال تحول شرایط است، بوجود می‌آمد. به هنگام عدم وجود گفتگو یا توافقنامه، هر دولتی، روی امور دفاعی خود متمرکز می‌شد. در عصر سلاحها و ارتباطات بدوی، این امر به قیمت گزافی میسر بود بویژه برای دولی که سرزمینشان خارج از جریان اصلی امور جهانی قرار داشت. اما

در عصر اتم چنین ترتیباتی یا فقدان ترتیبات به سختی عملی است. سوای مشکل دفاع بدون تماسهای دیپلماتیک شهروندان دولت مجزا در ساماندهی تجارت یا مبادلات بشری و افکاری که تمدن را می‌سازند، دچار مشکل می‌شوند.

رویهم رفته، ایدهٔ وجود دول مستقل و مسلح در جهان پیشرفتهٔ صنعتی بدون وجود دیپلماسی کاملاً غیر عملی است. به همین منظور، افرادی که به دیپلماسی اطمینان ندارند، ترجیح می‌دهند به الغاء دول مستقل چشم بدوزند.

آنگاه در مورد الغاء دول مستقل چه سخنی داریم؟ آیا می‌توان و باید بسوی یک حکومت جهانی یا یک فدراسیون جهانی گام برداشت؟ آیا جهان دولتها آنچنانکه ما می‌شناسیم، علی‌رغم ظاهر و سیمای کنونی محکوم بفناست؟ در اینجا، این چشم اندازها واقعی‌تربنظر می رسند. جایگزینهای پایداری به جامعه بین المللی آنگونه که الان هست و آنگونه که در ادوار مختلف در گذشته بود، وجود دارد. چنین جایگزین هایی در ادوار دیگر تاریخ کارکرد داشته‌اند و تصور اینکه چطور می توانند مجدداً کار ساز شوند، دشوار نیست. جهانی متشکل از دول مستقل بسیار تنها جهان کار آمد نیست.

واضح‌ترین جایگزینی عبارت است از آنچه اغلب «حکومت جهانی» نامیده می شود این درست در نقطه مقابل کثرت گرایی دول مستقل در یک نظام دولتی است. بطور کلی حکومت جهانی میتواند بردونوع باشد. می تواند یک حکومت مرکزی بایک قدرت واحد حاکم باشد که با نیروی مافوق و غیرقابل ستیز تثبیت شود یا می تواند نظامی باشد که بایک اتحاد داوطلبانه از سوی کلیه دول مهم در جهان شکل بگیرد که درآن دولت‌ها بخشی از قدرت مستقل خود رابه یک مجموعهٔ تصمیم گیری مرکزی واگذار کنند که نماینده و حاکم آنها باشد. تشکیل چنین اتحادی هر چه داوطلبانه‌تر باشد به همان میزان فدرالتر خواهد بود، با میزان بالایی از خود مختاری برای بخشهای تشکیل دهنده فدرال تر خواهد بود.

حکومت جهانی با یک قدرت منفرد و ابقا شده با تأیید نهایی نیروی غیرقابل ستیز در زمانهای گذشته نسبتاً خوب عمل کرده است. نمونه چنین مواردی، امپراطوریهای روم و چین در محدودهٔ جهانی اشان بود. آنها نه حکومتهای دموکراسی بودند و نه حق جدایی برای کسی قائل بودند. امپراطوری از طریق بورکراسی اداره می شد و توسط نیروهای

نظامی پشتیبانی می گردید که تنها یک فرماندهٔ نظامی رقیب می توانست بطور مؤثر باآن مبارزه طلبی کند. نقش افراد زیر دست انتخاب حاکمانشان نبود بلکه تبعیت از آنها بود. بااین وجود، تحت حکومت خردمند افراد راضی بودند. گرچه آزادی نبود اما صلح وامنیت، که بخودی خود نعمات بزرگی هستند وجود داشت و بطور قابل بحثی، شرایطی وجود داشت که درآن آزادیهای فردی مجال بروز می یافت. گیبن نتیجه گیری کرد که امپراطوری روم تحت حاکمیت آنتونی‌های روشنفکر مفرح ترین دوره‌ای بود که بشر بخود دیده است و دیگران این را نیز در مورد بهترین دوران امپراطوری چین باور دارند در قرون پرهرج و مرج وسطی دانته در کتاب خود «مونارشی »(سلطنت مطلقه) یک امپراتوری منفردی را ستایش کردکه میتوانست برکات صلح و حاکمیت قانون را برای قلمرو مسیحی تضمین کند. می توانست امّا لزوماً همیشه اینکار را نمی کرد. وقتی حکومت در چنین امپراطوریهائی ظالمانه بود هر کس بیچاره وار رنج می کشید.

حکومتی جهانی از این دست مطمئناً امروزه قابل تصور است. تفوقی جهانی از این دست لازم نیست به مرز ادغام رسمی کشورها در یکدیگر پیش رود: می‌تواند به دول تابع خود شبه استقلال و میزان بالایی از خود مختاری محلی و در محدوده‌های تعیین شده توسط قدرت حاکم بدهد. چنین حکومت جهانی می‌تواند برکات صلح و نظم را به قیمت از دست دادن آزادی به ارمغان آورد. این نکته قابل بحث است که پس از استقرار حکومت جهانی جدید ضرورتاً از آزادی افراد تحت حاکمیت حکومت جهانی در مقام مقایسه با آنچه اکنون در بسیاری از دول موجود هست کاسته نخواهد شد. زیرا استقلال یک دولت ارتباط چندانی با آزادیهای افراد متبوعش ندارد. یک حکومت جهانی منفرد مجبور است حاکمیت خود را با ابزار مستبدانه تثبیت کند در جهانی که دارای زبان، نژاد، فرهنگ و عقاید کثیر است، جوامع ملی و دیگر جوامع گرایش دارند در صورت امکان هویت سیاسی مجزای خود را مطالبه کنند. گرچه، تاریخ مکتوب و اخبار روزمره پر است از موارد و نمونه‌هایی از این گرایش. اما، برخی متفکرین و حتی برخی مورخان، منکر فطری بودن چنین امری هستند و به تمایل انسان به پذیرش یک امپراطوری "جهانی" به محض تأسیس آن بازور اشاره دارند. اما، گواه بارز بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد

بدون تداوم زور برای حفظ امپراطوری، بزودی سرنگونی آن رخ می‌دهد. یک نمونهٔ مستدل جهان کمونیستی است. لنین و دیگر کمونیستها معتقد بودند که منازعات و اختلافهای بین دول نتیجهٔ نظامهای اجتماعی پیشین بود و فرض کردند که احزاب بر سر قدرت کمونیستی، تشریک مساعی خواهند کرد. اما چند مرکز گرایی و مناقشات چین و شوروی بطلان این فرضیه را نشان داد. اگر قدرت جهانی با استفاده از زور مانع مطالبهٔ مجدد استقلال توسط گروههای ملی و دیگر گروهها می‌شد بسیاری از آنها باز سعی در کسب استقلال می‌کردند. اگر قدرت جهانی اجازه اینکار را می‌داد، مجدداً به سرهم بندی دول مستقل بر می‌گشتیم و دیپلماسی بین دول باز امکان ضرورت می‌یافت.

آنچه اکثر افراد در غرب که خواستار حکومت جهانی‌اند در سر دارند تأسیس یک حکومت سلطه‌گر بر سطح کرهٔ زمین که با حمایت زور حفظ شود، نیست بلکه ظهور داوطلبانه حاکمیت توسط حکومتها و افراد جهان (یا مشخصاً توسط دولتهای نظام) برای تشکیل یک فدراسیون جهانی است. اتحادی که با رضایت همگانی تأسیس و حفظ می‌شد. از نظر تاریخی، جوامع مستقلی که برای اشتراک حاکمیت کنار هم می‌آیند یعنی برای تسلیم بخشهای اساسی فرایند تصمیم گیری خود به یک حکومت مرکزی دارای سه ویژگی هستند.

۱- آنها، از قبل مشترکات زیادی دارند. ۲- در اکثر موارد شناخته شده، آنها در نتیجه فروپاشی امپراطوری قبلی، بمثابه بخشهای کوچک با آرامی ظهور کرده‌اند که برای تشکیل "یک اتحاد کاملتر" گرد هم می‌آیند. ۳- آنها بخاطر فشارهای بیرونی مجبور به انجام اینکار می‌شوند. پیوستن به یکدیگر برای جلوگیری از معلق شدن بطور مجزا. این موردی بود که در مستعمرات سیزده گانهٔ سابق امریکای شمالی که ایالات متحده را تشکیل می‌دادند، پیش آمد (که از تاریخشان این نقل قولهای آشنا گرفته می‌شده است).: و در مورد کشورهای اروپای غربی نیز چنین خواهد بود در صورتیکه یک حکومت اروپایی کنفدرال واحد تشکیل دهند.

احتمال وقوع چنین حکومت جهانی انتخابی در صورت فقدان این سه ویژگی چیست؟ این واقعیت که هنوز چیزی در گذشته اتفاق نیفتاده. بدان معنی نیست که

نمی‌تواند در آینده محقق شود. کسانیکه چشم انتظار فدراسیون جهانی هستند اظهار می‌کنند که کلیهٔ ابناء بشر، بیش از آنچه جوامع مختلف دارای عشق شدید به استقلال دریافته‌اند یک جامعه وابسته بهم است و اینکه همهٔ ما روی یک سفینهٔ فضایی به نام کرهٔ زمین زندگی می‌کنیم. بعلاوه، اظهار می‌کنند در "عصر اتم و قحطی" حاکمیتهای مستقل و مطلق مثل کشتی بادبانی و کمان پولادی کهنه شده‌اند. گفته می‌شود، بشر بطور همگانی، با خطرات مشترک و مشکلات مشترکی احاطه شده‌است که اگر توسط همه ما بطور دسته جمعی حل نشوند، ممکن است به نابودی نوع بشر بینجامد. خطرات قتل عام هسته‌ای، آلودگی هوا، انفجار جمعیت، کمبود فزاینده و هزینهٔ انرژی و مواد خام به سهمگینی خطراتی هستند که مستعمرات امریکا را تهدید می‌کرد. حتی کسانیکه تصور می‌کنند که طرفداران فدراسیون جهانی هم در میزان تک جامعه شدن بشر با تمام گونه‌گونیش و هم در برشمردن خطراتی که ما را تهدید می‌کنند، مبالغه می‌کنند، باید بپذیرند که جهان به آن سو در حرکت است - که جوامع مختلفی که بشر در آن تقسیم شده، در حال وابستگی بیشتر به همدیگرند - و اینکه خطراتی که ما را تهدید می‌کند در حال وخیم شدن است. از آنجا که اولین گام در سیاست تشخیص است، ابتدا حائز اهمیت است که بتوان به میزان اتفاق نظر در مورد اینکه کدامیک از خطراتی که بشر با آنها روبروست مستلزم تلاش سیاست بین‌الملل برای حل و فصل آنهاست اشاره کرد. تا جائیکه در مورد مسائلی که باید مورد بررسی قرار گیرند، توافق وجود دارد دو موضوع اصلی در مورد فدراسیون جهانی بعنوان راه حل پیش می‌آید. آیا برداشتن چنین گام بلندی جهت این مسائل ضروری است؟ و آیا چنین گاهی بیش از آنچه حل کند مشکلات جدیتری را خلق می‌کند؟

با این فرض که می‌خواهیم این مشکلات مبرم را با توافق جمعی حل کنیم و نه با اجبار در یک امپراطوری جدید رومی یا چینی مسئله مبرم این است که آیا میتوانیم کلیه یا اکثریت قاطع دول را برای حل این مسائل بطور "بین - مللی" وادار به دسته جمعی عمل کردن بکنیم در حالیکه تصمیمات در مورد نحوهٔ حرکت به آن سو و البته حق حاکمیت را هم به اعضای دول منفرد جامعهٔ بین‌الملل مان واگذار کنیم؟ یا اینکه آیا دول ابتدا باید

توافق کنند که " حق حاکمیت" خود را به هر میزان که برای برآوردن این اهداف لازم باشد به این حکومت جهانی تفویض کنند و بعد به حکومت جهانی اجازه دهند در مورد اقدامات لازم جهت برخورد با این مسائل جهانی تصمیم بگیرد و سپس تصمیماتش را به مورد اجرا بگذارد؟

اگر به آنچه واقعاً در امور بین‌المللی اتفاق می‌افتد نظر بیفکنیم، در می‌یابیم که جایگزین اول امریست که قبلاً امتحانش را پس داده است. دول مستقل در مورد حوزه‌های مورد توافقی که در آن می‌توانند برای حلّ مسائل مشترکشان بطور دسته جمعی عمل کنند(یعنی موافق اتخاذ سیاستهای موازی باشند). تحقیق جدی انجام می‌دهند. در واقع، کل قرن بیستم علیرغم موانع بسیار، با چنین تحقیقی مشخص شده است.ضمن اینکه، بهم وابستگی افزایش و امکان به تنهایی عمل کردن کاهش می یابد، دول بزرگتر و تثبیت شده تر جهان، به نیاز به همکاری واقف تر می شوند. بنابراین، آنها بطور فزاینده‌ای مایل به تفویض مسؤولیتهای تصمیم گیری به مجامع بین المللی هستند که از هیأتهای نمایندگی تشکیل شده اند و توسط دول منصوب شده و جوابگوی آنهایند و بمثابهٔ بخش مکمل گفتگوهای دیپلماتیک بین آنها عمل می کنند. بشرط اینکه این معیارها رعایت شوند، دول اغلب خود را از پیش موظف به پذیرش تصمیماتی می دانند که چنین مجامع بین المللی اتخاذ می‌کنند. بدین سان، آنها توافق می کنند که به اصول و قواعد رفتاری که نحوهٔ رفتار اعضای یک جامعه بین المللی از دولت را تعیین می کنند، بیفزایند یا بعبارت دیگر به مجموعه حقوق تنظیمی بین المللی اضافه کنند.

البّته نیاز به کنواسیونهای دریایی از قرنها پیش تشخیص داده شده است و کنوانسیونهای مربوط به هواپیمائی کشوری و پستی هم اکنون بدیهی تلقی می شوند. حیات اقتصاد بین‌المللی، با توافقنامه های پولی و تعرفه‌ای تنظیم می شود.اینها، ابتدا توسط دول عمدهٔ صنعتی غیر کمونیست ساخته می شد و آنگاه دول کمونیست رابطهٔ خود رابا توافقنامه‌ها تنظیم می کردند. هرازگاهی، این توافقنامه‌ها، چه آنهایی که بخشی از حقوق بین‌الملل محسوب می‌شوند و چه آنهایی که بیشتر ماهیت قرار دادهای حقوقی دارند، بتدریج و پیوسته آزادی عمل کلیهٔ دولتها را محدود می‌سازند در قبال مسائلی چون آلودگی هوا و حفظ منابع طبیعی، حکومتهای مستقل توافق می کنند که تصمیمات

جمعی اکثریت اعضایشان را بپذیرند حتی اگر ازبرخی تصمیمات خاص فردی ناخشنود باشند. زیرا درحالت موازنه، این کار بنفع آنهاست.

در حوزه‌های حساس و فنّی تر مثل کنترل نفت یا تسلیحات جنگی که کاربردهای بزرگ سیاسی دارند، توافقنامه های بین المللی، بتدریج مورد مذاکره قرار می گیرد. موضوعات سیاسی ناب‌تر مثل مرزهای سرزمین بین دول، حق به رسمیت شناخته شدن بین المللی برای دول و در مجموع کلّیهٔ موضوعاتی که بطور جدی محتمل به منجر شدن به جنگ هستند، ناچاراً، حلشان مشکلتر است.(تا حدودی به این علت که آنها مسائلی هستند که بشر مشترکاً با آنها مواجه نیست). آنها در گروه خاصی قرار می‌گیرند که مستلزم بررسی مجزایی هستند.

مسائلی که از بهم وابستگی فزایندهٔ افراد برمی‌خیزد و چیزیکه "نسل یک جامعهٔ جهانی" نامیده شده، منجر به آگاهی روز افزون شده مبنی بر اینکه ابناء بشر هویت مشترکی در چهره‌اشان دارند و اینکه باید برای حل آنها، عمل سیاسی مشترکی اتخاذ کنند روی سئوالات بسیار و دامنه‌دار فزاینده‌ای که هم فنی و هم سیاسی‌اند، و اکثر آنها برای آینده بشر در کره زمین حیاتی‌اند، توافقنامه‌های بین‌المللی با یک فرایند چانه‌زنی آزاد جمعی بین دولتها حاصل می‌شوند.این توافقنامه‌ها، امضاء کنندگان را ملزم می کنند برخی از جنبه های دقیقاً تعریف شده و خاص آزادی عمل خود درآینده را تسلیم کنند تا با دسته جمعی عمل کردن با تهدیدی مبارزه کنند. این راهی است که دول رهبر جهان سعی دارند در پیش گیرند.

نقطهٔ قابل ذکر اینست که این راه در پیش گرفته شده، راه دیپلماسی است. به این تکامل، علاقهٔ بسیاری است هم بخاطر گسترش محتوای مذاکرهٔ دیپلماتیک و هم به این علت که مسیری که امور بین الملل پیش می‌راند، به سمت ایجاد یک جامعهٔ سازمان یافتهٔ جمعی دولتهاست. مفاهیم قبلی سیاست بین الملل (وواژگان بکاررفته برای توضیح آنها) بطور فزاینده‌ای از طریق انبوه تجربیات جمعی تازه وسیعتر می شوند. هر توافقنامه‌ای از نوع بالا، مستلزم تفویض بخشی از قدرت تصمیم گیری دولت خاّص به یک قدرت بین المللی با صلاحیّت یا به گروهی از دولتهاست که درآن گروه ممکن است دولت مذکور

در اقلیّت باشد. امّا ، به یاد داشتن این امر حائز اهمیت است که تفویض اختیارات خود تصمیم دول مستقل است. هر دولتی می تواند تفویض اختیاراتش را ملغی کند و حق تصمیم گیری خود رااز سرگیرد. در حوزه‌های حساس چون آزمایش هسته ای، دولتهای مقتدری چون فرانسه و چین ممکن است اصلاً از پذیرش کنوانسیون سرباز زنند (درست به مثابه گروههای کوچکتری مثل جامعهٔ اروپا که درآن یک دولت منفرد از پذیرش تصمیمات اکثریتش که برضّد او وحیاتی برای اوست. سرباز می زند) بعلاوه، متخصّصانی که درچنین مجامع بین المللی تصمیم می گیرند. ممکن است متخصصان فنّی باشند و عضو وزارتخانه های خارجی نباشند اما بعنوان نمایندهٔ دیپلماتیک عمل کنند. آنها، بعنوان نمایندگان دولتهایشان تصمیم می‌گیرند و رأی می‌دهند و طبق دستوراتی که از حکومتشان می‌گیرند عمل می‌کنند چرا که فرستاده‌های آنانند و حکومت هر وقت بخواهد می‌تواند آنها را فرا خواند. لذا، شورها و تصمیماتشان،پذیرش آنها از سوی حکومتشان، شاخه‌ای از دیپلماسی مدرن جمعی است فرستادگان حکومتی که به هدایت گفتگو و مذاکرات مداوم بین حکومتها در این جهت کمک می‌کنند کاملاً در موقعیتی متفاوت از، برای مثال، اعضای منتخب پارلمان قرار دارند که نمایندگانی نیستند که از حکومت دستور بگیرند بلکه مدیرانی هستند که طبق داوری خود یا به روش معمول امروزی، طبق داوری حزب سیاسی خود رأی می‌دهند. به بیان ساده، می‌توان گفت که نقش نظارتی یک قانونگذار، محدود کردن یک قدرت اجرایی است در حالیکه نقش یک کنفرانس بین‌المللی، ایجاد اتفاق نظر بین شماری از قدرتهای اجرایی است.

به موازات آنکه دولتها بطور فزاینده خود را از طریق مجامع بین‌المللی به دیپلماسی جمعی متعهد می‌دانند، بجای اینکه این مجامع را بمثابهٔمکمّلی برای روند تصمیم گیری مذاکرات دو جانبه بحساب آورند، همچنانکه در گذشته رخ داده، عملکرد دیپلماسی تغییر می‌دهند. اما، هنوز همانقدر دیپلماسی است که قبلاً بود. تمام مذاکرات جمعی در عمل، مذاکرات چند جانبهٔ بین دولتهاست و با دیپلماسی مستقیم دو جانبه بین دول منفرد تکمیل می‌شود. نقش دیپلماسی دو جانبه در این زمینه، عمدتاً دلیل تراشی برای تردید یک دولت در دیگر مراکز حکومتی و جستجو برای راههای اقناع و تنظیمی است

که دول مردد را وارد (ارتباط) کند. چگونگی اثر بخشی این فرایندهای موازی با الگوهای کاری دیپلماسی، در فصل هفت توضیح داده شده است.

وقتی این مباحثات از مسائل فنی به مسائل سیاسی رو می‌آورد، همکاری داوطلبانه بین دول مستقل، دشوارتر و تمایل به "حاکمیت جمعی" نادرتر می شود. در موضوعات بالای سیاسی، بویژه موضوعاتی که با صلح و جنگ در ارتباطند، دیپلماسی مدرن دو رویکرد اتخاذ می کند. یکی، از طریق دیپلماسی دوجانبهٔ چند وجهی باشماری از دولتهاست که بطور خصوصی و معمولاً ازطریق سفرای مقیمشان بایکدیگر مشورت می‌کنند تا راهی برای مذاکرات چند جانبه برسر موضوعات خاصی در کنفراسهای ویژه بیابند. و دیگری از طریق ملل متحد و مجامع وابسته به آنست. نیازی نیست در این متن مربوط به جایگزین‌های نظام کنونی به رویکرد اولی بپردازیم، جز اینکه بگوئیم در موضوعات دشوار، دول عمده، بخصوص دول کمونیستی، کنفرانسهای ویژه را مؤثرتر و ثمر بخش‌تر از مباحثات عمومی همه جانبه در ملل متحد می‌دانند حتی وقتیکه در راستای آن مشورتهای خصوصی این مباحثات را منسجم و کامل کنند. نمونه‌های اخیر. مذاکره برسررهایی از هندوچین و دو کنفراس اصلی در مورد صلح و امنیت و در مورد تعدیل نیروهای متعادل در اروپاست. معروف شده که سازمان ملل متحد با ساختاری که امروز دارد «دارای یک سقف مفید است» که بالاتر از آن برحسب اثربخشی با استفاده از اشکال سنتی مذاکره بین دول، تأدیه می کند.

بااین وجود، ملل متحد، ابتکار مهمی در تنظیم روابط بین دول است. این سازمان، مهمترین مجمع بین‌المللی است زیرا یک سازمان تخصصی نیست بلکه یک انجمن عمومی و همگانی ازدول است و در منشورش برای رسیدگی به موضوعات سیاسی، دارای قدرت ویژه‌ای است. این سازمان و سازمان سلف آن، جامعهٔ ملل، نمایانگر نخستین گامهای آزمایشی برای ایجاد یک قدرت بین المللی در مقیاس جهانی است که به منظور فراتر رفتن از سازمان امنیتی یا تنظیمی طراحی شده است. مجامع مختلف عمومی و تخصّصی، سازمانهای همه جانبه نسبت به مبادلات دو جانبه امکان بیشتری برای قانون مندی و کشف اهداف جهانی و کسب پذیرش گسترده آنها از طرف دول و مردم فراهم آورده است و در مواقعی قادر است به بمثابه منعکس

کنندهٔ رسمی وجدان بشری عمل کند. امّا، علی‌رغم روالهای شبه پارلمانی خاص، چنین سازمانی، قانونگذاری جهانی نیست چه برسد به اینکه یک حکومت جهانی باشد. بلکه در واقع و رسماً، اجتماعی از فرستادگان دیپلماتیک است که نمایانگر کلیهٔ دول مستقل جامعهٔ بین‌الملل است. سردرگمی بسیار، متفکرات آرزومند یأس آور و انتقادهای غیر موّجه در مورد جامعهٔ ملل و ملل متحد از آنجا ناشی شده که از آنها چیزی انتظار داشتند که نیستند. اندرو یانگ، سفیر اسبق ایالات متحده در سازمان ملل ،مختصراً در این مورد اینگونه اظهار داشت:«سازمان ملل نه بعنوان یک مجموعهٔ قانونگذار برای جهان و نه بعنوان دادگاهی برای داوری در مورد ملل جهان طراحی شده و نه برای این منظور کفایت دارد. آن سازمان، میدانی برای دیپلماسی است و دیپلماسی درست، هنر گفتگو برای پیگیری اهداف مشترک و اجتناب از جنگ است. هیچ قدرت اجرایی که قادر به صدور یا تنفیذ دستورات باشد، وجود ندارد: بستگی به تصمیم‌گیری با دول ذیربط دارد که تا چه اندازه توصیه‌های مجمع عمومی و تصمیمات‌نادرامابه طور نظری قیم‌مآبانه شورای امنیت را بکار ببندند.»

امّا ملل متحد، یک میدان جهانی است جائیکه دول، هستي دول بسیار کوچک که در غیر اینصورت سخنشان شنیده نمی‌شد، می‌توانند به فرستادگانشان آموزش دهند تا نقطه نظرات و تصمیمات خود را در مسائل معینی، به گوش عموم برسانند.

مجمع عمومی بیشتر جهت مراقبت عمومی طراحی شده تا اثربخشی. در این مجمع هر عضوی دارای نماینده برابری است. جمعیّت و تأثیر اکثر دولت چنان کم است که اکثّریت مجمع به سهولت و به ناچار فاقد نمایندگی در افکار جهانی یا قدرت جهانی می‌شوند. مجمع بر خلاف یک قانونگذار و بر خلاف شورای امنیت سازمان ملل متحد تنها می‌تواند توصیه‌هایی به دول ارائه دهد و هیچگونه مالیات‌بندی و صندوق مالی ندارد مگر مقادیری که حکومتها خود می‌پردازند. و با این وجود، در عین بی‌تأثیری نسبی و فاقد قدرت نسبی‌اش. بر اعمال حکومتها، تا حدی کنترل اعمال می‌کند و بربرخی از حکومتها بیش از بقیه کنترل دارد به همان روشی که یک مجلس مشورتی می‌تواند درون یک دولت اعمال کنترل کند. تأثیر همه‌گیر اشتراک جمعی دولتها بر اعضای منفردش از طریق بحثها و رأی‌گیری عمومی حرکت نوینی است یا حداقل سرآغاز آن است. امّا، در دیپلماسی ابداعی است ـ در هنر گفتگو بین دول، برخلاف آن، یکی از وظایف اصلی و سازنده این مجمع و تا حدی ملل متحد، مهیا نمودن یک مکان ملاقات دائم و

خود کاربرای دیپلماتهای حرفه ای است که بتوانند بطور خصوصی نیرو و تأثیر یکدیگر را خارج ازبرابری رسمی در اتاق مباحثات عمومی که درآن اکثردول ضعیف نامتناسب با قدرتشان اظهار نظر می کنند، بسنجند. حضور گه گاه وزرای امور خارجه و حتی سران حکومت ها، فرصت را برای گفتگوی محتاطانه براساس بیطرفی تقویت می کند.

رشد دیپلماسی جمعی و تعهدات دول که آزادی عملشان را محدود می کند. امکان درنظر گرفتن دول مستقل و نظم جهانی به مثابه دو مفهوم کاملاً مجزا از هم را غیر ممکن می سازد. برعکس، طیف انتقالی وسیعی بین یک نظام بین المللی "پرهرج ومرج" با دیپلماسی دو جانبه و دولی که به شکل اتحّاد بدون داشتن نماد جمعی درآمده‌اند و بین حکومت جهانی فدرال یا سلطه گر بدون دول مستقل وجود دارد. در جامعه هرج ومرج گونه هدلی بال موقعیت فعلی را تشریح می کند جائیکه دول علیرغم داشتن استقلال در معرض موانع و محدودیت‌های بسیاری قرار دارند. محدودیتها، تاحدی نتیجهٔ دیپلماسی جمعی است. امّا مانع واقعی که استقلال کلی دول عضو به آن بستگی دارد، هنوز همان است که در روزهای قبل از دیپلماسی جمعی بود: یعنی موازنه بین دول قویتر که از استیلای هریک از آنها جلوگیری می کند. تنها شکست ساختار فعلی جامعهٔ بین الملل - نه یک بحران همانند بحران ویتنام یا انرژی بلکه تخریب توده ها - می تواند دولتمردان را وادارکند به ساختن یک حکومت جهانی واقعاً فدرال در قبال سلطه گری رضایت دهند بخصوص شکستی که منجربه اتخاذ تصمیم علیه آنها شود. اگر چیزی ناگهانی موازنهٔ قدرت را بهم بزند و یک ابرقدرت را در موقعیت سلطه گری بجا نهد، آن قدرت، ممکن است سلطهٔ خود رادریک ظاهر فدرال بپوشاند یا راضی شود ملل متحد کنترل او را تصویب و تثبیت کند تا به واقعیت سلطه گری جدید، مشروعیت جمعی ببخشد. در هر حالت، استقلال واقعی ازبین می رود و بهمراه آن دیپلماسی نیز محو می گردد. امّا بین چنین توسعه هائی و نظام کنونی، قشر ممتد نظری وجود دارد که درآن آزادی عمل دولتها، بطور فزاینده‌ای با مذاکرات دیپلماتیک محدود می شود.

روی هم رفته، دولتمردان و بخصوص دولتمردان قدرتهای بزرگتر، تصور می کنند که مشکلاتی که از هم وابستگی روز افزون بشریت و از خطراتی که ما را تهدید می کنند

ناشی می شوند، از طریق دیپلماسی نسبتاً اداره کردنی هستند: یعنی از طریق دول مستقلی (دارای حق حاکمیتی) که توافقنامه‌هایی را جهت عمل مشترکی برای حل مسائل مذاکره می‌کنند. تا زمانیکه حکومتها بر این باورند یا حداقل تصور می‌کنند که خطرات و شرارتهای نظام دولی کمتر از آنهائیست که از گرد هم آوردن حق حاکمیتشان (استقلالشان) در یک حکومت جهانی منتج می‌شود، به عملکردشان بر پایهٔ فعلی ادامه خواهند داد. اما، محتمل بنظر می‌رسد که ضمن اینکه بهم وابستگی رشد می‌یابد و خطرات جنگ هسته‌ای هولناکتر می‌شود، قدرتهای بزرگتر، نسبت به گذشته همکاری بیشتری با یکدیگر خواهند کرد یا احترام مؤثرتری به خواسته‌های یکدیگر خواهند گذاشت. دورنمای جامعهٔ بین‌المللی ماکه به این سمت حرکت می‌کند در فصل ۱۲ تحت عنوان رشد قدرت دولت و وابستگی متقابل مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

بنابراین، در پاسخ به این پرسش که آیا یک فدراسیون جهانی برای حل مسائلی که از وابستگی متقابل فزاینده بر می‌خیزد، ضرورت دارد، در مفهومی که چیزی کمتر از چنین فدراسیونی کارگر نمی‌افتد، اینست که چنین چیزی ثابت نشده است. اما، مجمع عمومی سازمان ملل و مجامع بین‌المللی دیگر ضمن اینکه حاکی از آغاز یک تفکر نوینی در مورد امور بین‌المللی‌اند که به موقع روابط بین دول و در نتیجه ماهیت گفتگوهای دیپلماتیک را تغییر می‌دهد، پر از کاستی‌های جدی‌اند.

این پرسش که آیا فدراسیون جهانی، راه عملی تنظیم امور انسانی است یا اینکه بعوض حل مشکلات مورد نظر، منجر به پیدایش مشکلات جّدی‌تری می‌شود، مربوط به مطالعات حکومت می‌شود - نحوهٔ کار صاحبان جهان قدرت و نحوهٔ کنترل آنها - تا مطالعات دیپلماسی. مذاکرات جدی دیپلماتیک مسلماً جهت توافق دول جهان برای تشکیل یک فدراسیون لازم است؛ اما، به محض اینکه دول مستقل از بین بروند، گفتگوی دیپلماتیک به پایان می‌رسد.

بهترین امید برای تنظیم منظم و صلح آمیز با تحولاتی که در رویهٔ بین‌الملل در نتیجهٔ فشارهای توسعهٔ سریع تکنولوژی و مفاهیم متحول عدالت روی می دهد، اینست که حوزهٔ گفتگوی دیپلماتیک بین دول را توسعه داده و نهادها و فنون آنرا تغییر دهیم (که از

قبل در حال انجام است) بجای اینکه بخواهیم هم آنرا (گفتگوی دیپلماتیک) و هم دول مستقل رابرای ایجاد یک نظام سیاسی جهانی کاملاً متفاوت از بین ببریم.

وقتی، کار های گذشته و حال نهادهای دیپلماتیک را بررسی کردیم، آنوقت امکان بررسی پیشرفتها و روشهای اصلاح تقاضاهای دول از نظام دولی و شیوه هایی که دول برای دستیابی به آنها بکار می گیرند، میّسر خواهد بود.

قبل از اینکه مسأله جایگزینهای دیپلماسی را بپایان برسانیم، باید این اندیشه را مورد توجه قرار دهیم که سازمان جهانی ممکن است به روشهایی که حالا نمی توانیم پیش بینی کنیم دچار تحولات اساسی شود، لذا ممکن است دیگر نه یک جامعه اساساً متشکل از دول مستقل وجود داشته باشد و نه یک سلطه یا فدراسیون جهانی. البته، امکان وقوع این امر هست. قرون وسطی کاملاً هم در ساختار کلی جامعه وهم در ارتباط یک حاکم با حاکم دیگری از دوره های پیش و پس آن متفاوت بود. آن دسته از متفکران امور بین المللی که مایلند به این امکان میدان دهند که گاه از یک "وسطایی نوین" سخن می گویند که به مفهوم برگشت به خود قرون وسطی نیست بلکه یک نظام جدید و کاملاً متفاوتی است. برخی دیگر اظهار کرده اند که شاید شرکتهای فراملی مثل شرکتهای بزرگ نفت و مجامع بین المللی چون احزاب کمونیست و کلیسای کاتولیک مسیر نظام دولتی رابرای ایجاد تحولاّت ریشه ای کوتاه کند. تاکنون، بنظر می‌رسد که چنین تأثیراتی در محکوم کردن یا جایگزین کردن قدرت نظامهای مستقل یا نظم انتخابی نظام دولی که (دول) درآن جذب شده‌اند، موفق بوده باشند. در واقع، هنوز جایگزین قابل توجهی در افق آگاهی سیاسی مشاهده نمی شود. اکثر متفکرینی که واژه "وسطایی نوین" رابه کار می‌برند، منظورشان اینست که امروزه، مابیش از رومی‌ها نمی‌توانیم تصور داشتن نظام فئودالی را بکنیم. چون آنها نمی‌توانند آن را مجّسم کنند. پس بعنوان یک جایگزین آنرا مورد بحث قرار نمی دهند، بلکه تنها برای این واقعیت که آینده رانمیتوان پیش بینی کرد، مجال تفکر می دهند.

فصل سوم

اهداف وسیاستهای دول

در فصل پیشین ثابت کردیم که دول یا واحدهای سیاسی که خواهان کسب استقلال هستند چه داخل مرزهای زیستی‌اشان و چه با تشکیل دادن یک جامعه یا اتحادیه با همسایگانشان، مقدر به ارتباط برقرار کردن با دول و اتحادیه‌های دیگرند مذاکره بین واحدهای سیاسی که استقلال یکدیگر را به رسمیت می‌شناسند، دیپلماسی نامیده می‌شود.

لذا، دول (شامل جوامع و اتحادیه‌های دولتها) از یکدیگر چه می‌خواهند؟ همانطور که اقتصاد دانان می‌گویند: خواسته‌های آنها از یکدیگر و از نظام چیست؟ هر واحد سیاسی اهداف و منظورهای خاصی دارد که ـ مشخصاً حکومتش – خواهان دستیابی به آنهاست، چیزهای خاصی که حکومت و شاید مردم نیز خواهان اظهار و اجرای آنهایند. این اهداف را که حاکی از ارزشهای مردم است، ممکن است بطور عمومی ادعا کنند، یا ممکن است از آنها صحبتی بمیان نیاید و شاید نیمه آگاهانه محفوظ بمانند. برخی اوقات، حکومتی اهدافی را اعلام می‌کند که کاملاً متفاوت از اهدافی است که واقعاً دنبال می‌کند. زیرا اینگونه رفتار کردن زبان سیاست است. در مورد سیاستهای رهبران و احزاب سیاسی و حکومتها بر حسب اهداف دراز مدت بسیار نوشته شده است. اما یک هدف چیزی بیرون از فرد است، چیزی ثابت و غیر قابل حرکت که در انتهای جاده یا آنسوی میدان قرار دارد. مسلماً در گفتگوی دیپلماتیک بین دولتها اهدافی آشکار می‌گردد و بویژه در آن قسمت از گفتگوها که بطور علنی اجرا می‌شود. اما، چیزی که اکثر دولتها در روابط روزانه خود از یکدیگر می‌خواهند، چیزی را که اکثر اوقات به بحث و مذاکره با یکدیگر می‌گذارند، نیازها و خواسته‌های مبرم و پاسخهای فوری به فشارها و شرایط است. در واقع، پاسخ یک حکومت به فشارها، روش غلبه بر مسائلی که به انتخاب خود نبوده، تعیین کننده سیاست خارجی‌اش هست. البته، سیاستهای یک

حکومت، از طریق اهداف و مقاصد بلند مدت تغییر می‌یابد و پاسخهای آن از طریق ارزشهایش تعیین می‌شود. گرچه بسیار کمتر از آن حدی که دولتها مایل به اعلامش هستند.

شمار زیادی از مسائلی که رو در روی حکومت قرار می‌گیرد و نیز اکثر اهداف سیاسی یک حاکم یا یک حزب، درون نگر و داخلی اند. بطور مشابهی، سیاستهای روزانه یک حکومت، عموماً به امور داخلی دولتی می‌پردازد که برآن حکومت می کند. دلیل اینکه چرا حکومتها اینقدر به استقلال ارزش می دهند اینست که آنها می خواهند، تصمیمات داخلی اشان را خود اتخاذ کنند. در دنیای مدرن، حکومت، قدرت نهایی وقُطعی درون یک دولت است. ضمن اینکه اختیار دولت (یعنی حکومت) برتمام فعالیتهای داخلی اش افزایش می یابد، مطلق نیز می شود یعنی تصمیماتش تعیین می کند که در اموری که تحت کنترل او هستند چه روی خواهد داد. مشخصاً، یک حکومت درون حوزهٔ خود، قانون می سازد و حکم صادر می کند بااین انتظار که ولو با اکراه، عموماً مورد اطاعت قرار خواهند گرفت و ابزار قانونی برای مجبور به اطاعت کردن کسانیکه نافرمانی می کنند در اختیار دارد. امّا، تا جائیکه مسائلی که حکومت با آنها روبرو می شود، بخاطر عوامل برون مرزی است و تاجائیکه فعالیتهای دول دیگر برمسائل او و درواقع برسیاستها و اهدافش اثر می گذارد و تاجائیکه سیاستهایش دول دیگر را تحت تأثیر قرار می دهند، می گوئیم حکومت دارای سیاست خارجی است.

آوسن پالتیک (سیاست خارجی)، واژه آلمانی سودمندی است. در حوزهٔ سیاست خارجی موقعیت حکومت کاملاً از موقعیت او در داخل متفاوت است. یک دولت، معمولاً آنقدر قدرتمند نیست یا به دلایلی قادر یا مایل نیست که با استفاده از قدرتش دول دیگر را مجبور کند تاطبق خواسته او رفتار کنند. و چون در اینصورت، دول ذیربط دیگر به مفهوم واقعی مستقل شناخته نمی شوند، میتوان گفت که طبق تعریف. یک دولت مستقل مجبور است با دول دیگر بر سر مسائلی مذاکره و چانه‌زنی کند که سیاستهای دول دیگر در آن زمینه بر حکومت مذکور اثر می گذارد. البته گاهی اوقات، مذاکرات به شکست می انجامد و دولتها متوسل به زور می شوند. امّا نه همیشه ونه همهٔ دولتها، اکثر اوقات دولتها منافع خود را افزایش می دهند و از طریق مذاکره تقاضاهای

خود را از نظام درخواست می کنند و به فشارهای وارده از سوی آن پاسخ می گویند.

دردوره‌هایی از تاریخ، واحدهای سیاسی منطقه‌ای چنان تماس اندکی بایکدیگر داشتند که بندرت به سیاستهای خارجی نیاز داشتند.امّا، یک نظام یا جامعه‌ای از دولتها هرچه به هم تنیده‌تر باشند به هم وابستگی اعضای منفرد آن بیشتر می شود و هریک از سیاستهای خارجی بقیه متأثرتر خواهد شد و چه بخواهد یا نخواهد مجبور خواهد شد تا دول دیگر رادرنظر بگیرد و باآنها وارد گفتگو شود. جهان بطور کلی، هیچگاه مثل امروز تا این حد، بهم تنیده‌و تا این اندازه بهم وابسته نبوده است. در نتیجه، امروزه دیپلماسی پیچیده تری نسبت به قبل وجود دارد.

بدیهی است که منافع واصول واهداف دول متفاوت است: هر دولتی، سیاست خارجی خاص خود را داراست. تنها در الگوهای خیالی که اندیشمندان سیاسی به منظور مطالعه، ارائه می دهند، همهٔ دولتها دریک نظام دارای سیاست یکسانی در قبال یکدیگرند. علت اصلی چنین تفاوتها اینست که سیاست خارجی هر دولتی عمدتاً با توجه به نیازهای منطقهٔ ذیربط و افرادی که آنجا می زیند، تعیین می شود لذا، برای مثال، هر حکومت در موریتس علاقمند است شکرش رابه‌قیمت خوب بفروشد؛ هر حکومت روسی، می خواهد عبور بی خطر از کانال خروجی دریای سیاه را تعیین کند و هر حکومت بریتانیایی، باید واردات زیاد موادغذایی و خام را تضمین کند. امّا حوزه‌ای نیز در سیاست خارجی وجود دارد که به روی انتخاب آزاد گشوده است. این حوزهٔ انتخابی بسته به شرایط هر دولت متغیر است و معمولاً، بیش از حدّ محدود می شود وامّا نتیجتاً بعلت انتخابی بودنش و دقیقاً بعلت بحث انگیز بودنش مورد توجه بسیار قرار می گیرد. انتخابها درمورد برخی اهداف دراز مدت میسّراست. امّا، معمولاً تصمیمات در مورد واکنش به حوادث وفشارهای بیرونی و روشهای پاسخگویی به آنها، از جمله درگیری نهائی در جنگ را دخیل می کند.

هر دولتی، چه بطور قیاسی، از دیگران جدا باشد و چه وابستگی زیادی داشته باشد بیش از هر چیزی به حفظ حق و توانایی تصمیم گیری خود یعنی به حفظ استقلالش می پردازد.البته، این بدان مفهوم نیست که هر دولتی یا هر واحد سیاسی می خواهد در

وسعت ساختاری و سرزمینش دقیقاً همانگونه که هست، باقی بماند برخی دول کوچک و بخصوص جمعّیتشان، مایلند به یک دولت بزرگتر و به همان اندازه مستقل، مبّدل شوند. گاهی اوقات، کشورهای کاملاً بزرگ خواهان انجام اینکارند بویژه جائیکه، مردمانش احساس می کنند که به آن ملت یا گروه تعلق دارند.

درقرن نوزدهم دولتهای آلمان و ایتالیا به منظور تشکیل یک دولت ـ ملت معتبر استقلال و حاکمیتشان رامیان خود تقسیم کردند. شاید دول غربی یا اروپای غربی، فردا همین کار را انجام دهند و توافق کنند که در روندهای تصمیم گیری یک دولت برتر سهیم شوند. در واقع، از زمانهای قدیم، گروههای دارای دول مشابه به اتحادیه‌هایی مبدل یا متشکل شده اند تاااز استقلال جمعی خود، موثرتر دفاع کنند. بطور مشابهی، گروهها یا مللی که به دولتهای موجود مثل‌بریتانیای کبیر یا هندوستان ملحق شده‌اند، ممکن است میل و فرصت جدا شدن یا تشکیل دول کوچکتر را داشته باشند درکلیّه این موارد، دول جدیدی ظاهر می شوند و میل به حفظ استقلال از دول دیگر که خارج از موجودیت خودشان است، مثل سابق باقیست.

میل هر واحد سیاسی برای حفظ منافع و حق تصمیم گیری، ناشی از این واقعیت است که منافع دول وگروههای مختلف ازهم متفاوتند. کاملاً تصّور این امر اشتباه است که منافع گروههای مختلف مردمی، در تضاد بایکدیگر نبوده یا نیازی به اینکار نیست. اگر دولتها با ساختار دیگری جایگزین می شدند، باز تضاد منافع یا برجا می ماند. امّا،این بدان معنی نیست که منافع آشتی پذیرند میتوان منافع را هماهنگ کرد یا آشتی داد یا بارضایت نسبی تقسیم کرد همچنانکه میتوان آنرا برلبهٔ تیغ تضاد باقی گذاشت. این بدان مفهوم است که به فرض در مثال اولی، مردم موریتس که عمدتاً از طریق تولید شکر امرارمعاش می کنند و می خواهند در معاوضه با شکرشان، تا جای ممکن کالاهای بسیار دیگری بگیرند، در اصطلاح اقتصاد غربی، آنها تا جای ممکن خواهان بالاترین قیمت برای شکر هستند. در حالیکه خارجیانی که شکر را مصرف می کنند و در عوض کالاهای مضنوعی صادر می کنند، نمی خواهند بیش ازآنچه باید بپردازند، بپردازند. شاید، حل وفصل مسأله شکر آسانتر از نفت باشد اما، امروزه شکر صادرات اصلی کشورهای زیادی است و مذاکرات و چانه زنی بسیاری و دیپلماسی فوق العاده‌ای برای

تعیین نرخ و سهمیه شکر صورت می گیرد.دراین مورد و در همه موضوعات مربوط به دیپلماسی مدرن هر دولت ذیربط می خواهد تصمیمات خود را اتخاذ کند و از منافع خود دفاع کند برای مثال، دلیل عمده و عملی استقلال کشورهای کوچک وتوسعه یافته از حاکمیت استعماری یا نو استعماری این است که با رهاکردن تصمیمات حیاتی خود بدست دیگران منافع آنها بخوبی تأمین نمی‌شود.

بنابراین، نگرانی اصلی هر دولتی حفظ استقلالش است. در یک نظام دولتی جایی که سیاست هر دولت بر بقیه تأثیر می‌گذارد، اکثر دولتها در می‌یابند که علاقه مشترکی به حفظ استقلالشان دارند و در نتیجه، در استقلال اعضای دیگر، ابزار حفظ استقلال خود را می‌بینند. لازم نیست که هر دولتی به حفظ استقلال هر دولت دیگری اهمیت قائل شود و نه مجبور است که همان حق اخلاقی راکه نسبت به یک هستی مجزایی برای خود قائل است برای دول دیگر برسمیت بشناسد. برای مثال، حکومتهایی که ملزم به اتحاد ملی شده‌اند، شاید برخی دول موجود را موجودیتهایی بدانند که یا از طریق جذب شدن یا با تجزیه شدن محکوم به نابودیند. اما، حتیٰ در مورد رژیمهای انقلابی بویژه از نوع تدافعی، حفظ استقلال خود مستلزم به رسمیّت شناختن استقلال دیگران (گرچه نه‌لزوماً همهٔ آنها) است به وضوح کوته بینی یک دولت است که همّ خود را تنها صرف حفظ استقلال خودکند در حالی که یک همسایهٔ قوی تر، سلطهٔ خود را بر دول دیگر بگستراند. چرا که دیر یا زود نوبت او نیز می‌رسد و شاید بقدر کافی قدرت نداشته باشد که به تنهایی در مقابل همسایهٔ دارای قدرت روز افزون مقاومت کند. از این دخالت عملی و حیاتی در استقلال دول دیگر، این مفهوم رواج می‌یابد که دولتها، دارای یک حق عمومی برای مستقل شدن هستند و اینکه دولی که این حق را بانجام می‌رسانند به حمایت از یکدیگر در بدست آوردن آن علاقمندند. لذا، دول در نظامها در می‌یابند که پذیرش متقابل اصل استقلال، حتیٰ با وجود موارد استثنا، شرط لازم وجود یک جامعهٔ دولتهاست و اینکه ارتباط دیپلماتیک بین آنها باید براساس پذیرش این اصل باشد. تشخیص استقلال، درجایی که موجود است هم در عمل و هم بواقع، پیش نیاز اصلی دیپلماسی است. زیرا هر دولتی باید بپذیرد که دول دیگر قادر و محق اند تصمیمات خود

را اتخاذ کنند. در صورتی که بخواهد با آنها در مورد نحوهٔ عملکردشان مذاکره و مراوده داشته باشد.

استقلال کلیهٔ دولتها در یک نظام قابل تطبیق است، درست همانطور که در داخل یک دولت. حقوق احزاب سیاسی قابل تطبیق با یکدیگر است. مفهوم تطابق برای تمام دیپلماسی های جمعی اهمیت دارد و در جنبه‌های دیگر حیات بین‌المللی نیز کاربرد دارد که اکثر دولتها آنها را بسیار مطلوب می‌دانند. اما این جنبه‌ها مانند استقلال، پیش نیاز گفتگوی دیپلماتیک نیست برای مثال، صلح و امنیت، پیش شرطهای دیپلماسی نیستند. دیپلماسی حتیٰ به هنگام جنگ نیز می‌تواند فعال باشد: بین یک اتحاد، بین بیطرفان، و بین دول متخاصم برای پایان دادن به جنگ صلح و امنیت هم معنا نیستند و گرچه در میثاق جامعهٔ ملل و در منشور ملل متحد داخل یک کروشه قرار گرفته‌اند. حتیٰ آنجا نیز مفاهیمی چون اجرای صلح و تحریمهای نظامی بخوبی بیان می‌کنند که ایجاد امنیت مستلزم توانایی و اراده مشهود برای استفاده از زور نظامی است. اما، صلح و امنیت آنجا شبیه استقلالند که تطبیق پذیر باشند. هر دولتی می‌تواند آنها را بدست آورد بدون اینکه کسب آنها را برای دول دیگر انکار کند و دیپلماسی می‌تواند آنها را بر یک اساس همگانی و جمعی تأسیس و حفظ کند.

لذا، وقتی که می‌گوئیم در یک جامعهٔ بین‌المللی و یک نظام دولتی، استقلال، صلح و امنیت قابل تطبیقند، منظورمان این است که بطور کلی دولتهایی که طالب این خصوصیاتند، همگی میتوانند بلافاصله به آنها دست یابند. بطرز مشابهی، با بسط موضوع می‌توان گفت که حوزه گسترده‌ای از موضوعات وجود دارند که منافع دولتها در آنها، متفاوت و متضادند اما، راهکارهایی را می‌توان یافت که هر دوگروه پذیرش آن را به نفع خویش ببینند. برای مثال، اگر موضوع شکر را مجدداً در نظر بگیریم، قیمتی وجود دارد که هم به نفع فروشنده است هم به نفع خریدار. چون تجارت متعاقباً سود آور است، منافع خریدار وفروشنده بر خلاف همند اما غیر قابل تطبیق نیستند. اگر کلیهٔ دولتها در یک نظام، همهٔ واحدهای سیاسی در یک جامعهٔ بین‌المللی، فقط اهداف تطبیق پذیر داشتند، آن وقت دیپلماسی درگیر چانه زنی‌های سخت و بی شمار و شاید درگیر برخی رنجش‌ها بین رقبا می‌شد. اما، هیچ چیز جدّی صلح و امنیت جامعهٔ بین‌المللی را تهدید

نمی‌کرد.

با این حال در دنیای واقعی، نه هر دولتی و نه هر واحد فعال سیاسی اهداف و سیاستهای صلح آمیز و تطبیق پذیری ندارد. در حال حاضر و همواره شماری از دولتها و موجودیتهای سیاسی وجود دارند. که دارای موقعیت بین‌المللی دول برسمیت شناخته نیستند و تصور می‌کنند که دنیا بطرز نادرستی ترتیب داده شده و بطور کلی یا در موارد خاصی، نا عادلانه است. آنها به چند دلیل چنین تصوری دارند. آنها ممکن است دارای حکومت انقلابی یا حداقل حکومتهایی باشند که وظیفه خود می‌دانند روش حکومت دول دیگر را تغییر دهند (برای مثال، کمونیست یا دموکراسی و یا دینی مثل اسلام را رواج دهند). یا دولت دیگری ممکن است سرزمینی را اشغال کند که آنها مالکیت آنرا حق خود می‌دانند. یا ممکن است متقاضی فرصتهای برابر با دولی باشند که تجارت و توسعه را به انحصار خود درآورده‌اند (مثل، اعتراض ژاپن بین دو جنگ جهانی). یا ممکن است آنها جنبشهای شورشی باشند که خواستار تأسیس دول جدید و مستقلی هستند یا خواستار تحت کنترل درآوردن کلیهٔ دول موجودند. همهٔ اهداف و تقاضاهای مذکور و مشابه، بنظر مردم جوامع مختلف در زمانهای مختلف مشروع و در واقع قهرمانانه و قابل تحسین بوده‌اند. تا جائیکه به دیپلماسی مربوط می‌شود موضوع این است که آنها با منافع و خواسته‌های دولت یا دول دیگر تطبیق ناپذیرند.

دو مشکل بزرگ در رابطه با تقاضاهای تطبیق ناپذیر وجود دارد. اولی، ذهنّیت، از جمله هنجارهای بحث انگیز است. استقلال، صلح و قیمت شکر به منظورهای عملی، بطور عینی تعریف شده است. دیپلماتهایی که در مورد چنین موضوعاتی سخن می‌گویند، مشکل بزرگی در تفاهم برسر مفاهیم ندارند گرچه حتیٰ مفاهیمی نظیر استقلال و صلح، مفاهیم مطلقی نیستند. بلکه در زمینه‌های مختلف معانی نسبتاً متفاوتی دارند. بعضی تقاضاهای تطبیق ناپذیر، به یکسان تعریف پذیرند بویژه تقاضاهای ملموس نظیر مدعی شدن سرزمین. امّا، تقاضا برای اجرای عدالت و درخواست برای اصلاح یک اشتباه براساس داوریهای ذهنی انجام می گیرد که معمولاً هیچ توافقی برسر آن موجود نیست. دولتی که تقاضای اجرای عدالت از او شده، آن را ناعادلانه می‌داند و

معیار دیگری بکار می‌برد که قابل بحث است.

برای مثال اگر منازعات بریتانیای کبیر و اسپانیا را مورد «گیبرالتر» در نظر بگیریم، هردو معیار خود را دارند که طبق آن هردو در موضع حق قرار می‌گیرند.

تصمیم دیوان بین‌المللی مبنی بر اینکه گیبرالتر قانوناً انگلیسی است، اسپانیولی ها را متقاعد نمی‌کرد و آراء مجمع عمومی سازمان ملل به نفع اسپانیا بریتانیا را راضی نمی‌کرد. دومین مشکل و حتیٰ مشکل بزرگتر از آن در ارتباط با تقاضاهای تطبیق ناپذیر، از این واقعیت ناشی می‌شود که وقتی که یک دولت یا یک واحد سیاسی (یا حداقل برخی از اعضایش) احساس بسیار قوی نسبت به چیزی دارد که ناعادلانه می‌شمرد.

برای اصلاح بی عدالتی، گرایش دارند متوسل به زور شوند. این امر، بخصوص زمانی صادق است که معیار یا ارزشهایی که ادعاهای یک دولت بر آن اساس است، مورد پذیرش همگانی قرار نگیرد. تاریخ فلسطین در شصت سال گذشته نمونهٔ بارز چنین مشکلی است.

اگر صلح، هدف نهایی کلیهٔ دولتها بود، هیچ نوع توسل به جنگ یا اشکال دیگر خشونت برای اصلاح اشتباهات یا تغییر دنیا وجود نداشت، در آنصورت تنها آن اشتباهاتی اصلاح می‌شد و تنها ترتیباتی ایجاد می‌شد که هر دولتی بدون استفاده از زور وادار به پذیرش آنها می‌شد. درست است که ارزشهای دولتها متحول می‌شود و اینکه می‌توان دولتی را از طریق بحث و گفتگو متقاعد به تسلیم شدن کرد زیرا حکومت و مردمش، عادلانه بودن موردی را که علیه آنها وارد شده، اعلام می‌کنند. برای مثال، دول امپراتوری، براحتی وبدون استفاده از زور به مستعمرات خود استقلال می‌بخشند ـ نظیر فرانسه، بریتانیا، اسپانیا وکشورهای دیگری که این کار را انجام داده‌اند. یا، می‌توان دولتی را از طریق دول دیگر عضو نظام بین‌المللی با استفاده از فشارهایی بدون از زور، مثل تحریمهای اقتصادی وادار به تسلیم کرد. امّا، چنین تحولاتی عملاً محدودند. پیشاپیش محکوم کردن استفاده از زور برای اصلاح یک "بی عدالتی" اعلام شده، در عمل به مثابه یک قاعده دیپلماتیک شناخته شده که شدیداً به نفع وضع موجود است. لذا، صلح یا حذف خشونت از طرف یک واحد سیاسی علیه دیگری اساساً سیاست دولتهای راضی است. دولت ضعیف و دولی که تصور می‌کنند، تحولاتی که برای آنها اهمیت دارد را

می‌توان از طریق دیپلماسی و باکمک دوستانشان بدون توسل به زور بدست آورد.

بنابراین، صلح بمفهوم وجود شرایطی نیست که در آن هیچ تضادی بین نیازها، تقاضاها و اهداف دول نباشد چراکه تضاد همیشه وجود دارد. صلح در این معانی و مفاهیم ـ برای مثال در منشور سازمان ملل و در کاربرد رایج ـ شرایطی است که دول و واحدهای سیاسی برای پیگیری اهداف تطبیق ناپذیرشان متوسل به خشونت علیه یکدیگر نشوند. جنگ، شکل بسیار متمرکز و ویژه خشونت بین دولتهاست. جنگ بیش از اشکال دیگر خشونت، مقیاس بزرگتر و مرگباری دارد و معمولاً، در معرض برخی قواعد و کنوانسیونها قرار دارد نظیر، رفتار با زندانیان که اشکال دیگر خشونت بین‌المللی را رعایت نمی‌کنند. اما، مثل اشکال دیگر خشونت طراحی و سازماندهی شده و ابزاری برای پایان دادن است. واحدهای سیاسی بخاطر لذت متوسل به زور نمی‌شوند، گرچه برخی اشخاص از وحشت و هیجان خشونت و جنگ لذّت می‌برند. آنها به منظور دستیابی به‌یک هدف سیاسی متوسل به زور می‌شوند. برای مثال، برای اصلاح شرایطی‌که‌ناعادلانه یا غیر منصفانه می‌دانند یا برای دفاع از چیزی که در قبال خشونت دیگران، درست و عادلانه می‌دانند.

بمنظور درک این جنبه بسیار حیاتی بین‌المللی و نقشی که دیپلماسی در آن ایفاء می‌کند باید ابتدا به تفصیل معانی ذهنی و عدالت و تضادهایی که از افکار تطبیق ناپذیر عدالت بر می‌خیزد و سپس رابطه کلی دیپلماسی با زور را مورد بررسی قرار دهیم.

فصل چهارم

دیپلماسی، قانون و عدالت

قانون، در اذهان ما، با عدالت همراه است. تصویر چشم بسته عدالت در حال نگهداشتن ترازوئی، نشان دهنده هدف و بی طرفی قانون است و ما قاضی را عادل می‌نامیم در این مفهوم، حقوق بین‌الملل در ارتباط با جستجو برای عدالت بین‌الملل بین دول و گروههای سازمان یافته دیگر و افراد مطرح صحنهٔ بین‌الملل می‌باشد. بعلاوه، پیگیری عدالت بین‌الملل سازمان یافته، مستلزم تلاش برای وجههٔ قانونی دادن بهر نظم وترتیب جدیدی است که در نظر طرفدارانش ترتیب درستی است، و نیز مستلزم بازبینی قواعد حقوق بین‌الملل مطابق با آن برای آینده است. اما، باید حقوق بین‌الملل را از پیگیری عدالت تفکیک کرد چرا که هرکدام نقشهای ویژه خود را در مذاکرات دیپلماتیک ایفا می‌کنند.

حقوق بین‌الملل، موضوع حساس وگسترده‌ای است که درباره‌اش کتابهای بسیاری نوشته شده است. در اینجا، سر وکار ما با رابطهٔ حقوق بین‌الملل و دیپلماسی است.

حقوق بین‌الملل مجموعهٔ قواعدی است که دول عضو جامعهٔ بین‌الملل توافق می‌کنند که در ارتباط با یکدیگر مستلزم به رعایت آنها در هر زمانی باشند و در واقع با التزام به آنها وجههٔ قانونی به آنها می‌بخشند. از آنجاکه حکومت فراملی وجود ندارد، این اصول بجز بااستفاده از قدرت دول دیگر بطور انفرادی یا اشتراکی، بر کشوری تحمیل نمی‌شوند. برعکس آنچه گاهی ادعا می‌شود این قوانین در اثر بخشی اجرائیش به رضایت دول بستگی ندارد بلکه بستگی به نظارت فعال دول عضو، بخصوص دول متنفذتر دارد. بسته به ارتباط با قانونگذاری، کنوانسیونها و قواعد جامعه بین‌المللی، توسط دول عضو، با مذاکرات بین مجریان در یک گفتگوی چند جانبه ایجاد می‌شود و پیوسته در حال توسعه و تغییر است. بوضوح، مجموعه قوانین بین‌المللی از حقوق ملی که میتواند توسط مجری حکومتی تحمیل شود و توسط قانونگذار حکومت، مبدل به قانون شود یا تغییر یابد،

متفاوت است هرچند، شباهتهایی بین این دو هست. حقوق بین‌الملل، مثل حقوق ملی سازنده اصول، آداب ورسوم و سنن یک جامعه است : آنچه راکه اکثریت جامعه درست و معقول می‌دانند بنا می‌کند. هر دو حقوق به‌زبان مشابهی نوشته می‌شود. امّا، تفّکر غلط درباره نقش حقوق در روابط بین دول، بیشتر از تعلیم دادن اندیشه‌های برگرفته از داخل کشوری و واحد تحت حاکمیت حکومتی واحد به حوزه کاملاً متفاوت جامعهٔ دولی، که حکومت مشترکی (واحدی) ندارد، رواج یافته است.

حقوق بین‌الملل دو جنبه اصلی دارد: **تنظیمی** یا جستجو برای نظم و ***اخلاقی*** یا ***اصولی*** که شامل مفاهیم عدالت است. عملکرد قانون تنظیمی آسان است. اصول و کدهای راهنما که جوامع بین‌الملل رعایت می‌کنند به مقررات ترافیک می‌مانند که برای ابقاء نظم طرح شده‌اند. چون که، آنها مورد توجه اصلی هستند، الگویی تطبیقی و قابلیت پیش بینی به رفتار دول ـ و دیگر سازمانها نظیر هیأت‌های خصوصی ـ در صحنهٔ بین‌الملل می‌دهد. این امر، به نوبهٔ خود موفقیت بزرگی است. حالت بدیلی نظم، با رضایت ناشی از قواعد، هرج ومرج بین‌المللی است. سردرگمی و غیر قابل پیش بینی بودن اوضاع زمانی رخ می‌دهد که دول ارتباط فیمابین کمی داشته باشند. اما در صورتیکه دول توافق کنند که بیکدیگر متکّی شوند، در ارتباطاتشان نیاز به نظم و قابلیت و پیش بینی زیادی دارند بسیاری از صاحبنظران قوانین بین‌الملل و دولتمردان، عملکرد اساسی مقررات تنظیمی را غایتی کافی برای حقوق بین‌الملل دانسته‌اند و اینکه جامعهٔ دول برای فرا رفتن از این غایت، چندان یک پارچه نیست. امّا، بعنوان یک واقعیت تاریخی، قواعد وکدهای راهنما، شامل برخی از عناصر جنبهٔ دیگری نیز می‌شود: یعنی، پیگیری عدالت و تمایل به ایجاد معیارها و قواعد اخلاقی که غایت رسیدن دول باشد. حقوق بین‌الملل و معادل آن در جوامع دیگر این چنینی، همواره در ارتباط با منافع دو جانبه و حساسیتهای اخلاقی بوده است.

همانطور که امروزه می‌دانیم، روح قوانین بین‌الملل به هوگو گروسیوس، حقوقدان و دیپلمات هلندی برمی‌گردد که در قرن هفدهم آن را برای اولین بار برای جامعهٔ دولتهای اروپایی در کتابش بنام De Jure Belliac Pacis (حقوق جنگ و صلح) شکل داد. او کارش را با ایجاد الگوهای تطبیقی که جامعهٔ بین‌الملل زمانش را تنظیم می‌کرد، آغاز کرد.

به روشهایی که عملاً دول اروپایی با یکدیگر رفتار می‌کردند. سپس، رابطهٔ رفتارهای بین‌المللی را با سنن، حقوق طبیعی با منشاء الهی یهودی ـ مسیحی و با بسیاری از معاهدات و کنفوانسینهای ایجاد شده توسط دول مختلفی قواعد خاصی را پی ریزی می‌کردند، مورد بررسی قرار داد. سپس رفتارهایی را که می‌شد در جهت تعقل و صلح غالب تغییر داد، ارائه کرد. او قوانین تنظیمی را به قوانین اخلاقی ربط داد و بدنبال اصولی گشت که هم برای خدا و هم برای شاهزادگان قابل پذیرش باشند. او منفعت مادی را با ارزشهای اخلاقی و تئوری با تجربه در هم آمیخت. برای گروسیوس و دیگر حقوقدانان هم عصرش، حقوق بین‌الملل، عامل «توازن جهان» بود.

از زمان گروسیوس تا به امروز، یکی از اهداف اصلی دیپلماسی، ایجاد و اصلاح قوانین جامعهٔ بین‌الملل بوده است. معمولاً ابتدا عمل صورت می‌گیرد بعد قانون از روی آن ایجاد می‌شود. اما قوانین یک جامعه دول در حال توسعه، تغییر و تحول مداومی می‌طلبد. حقوق در دنیای مدرن، نمی‌تواند مثل ده فرمان غیر قابل تغییر باشد بلکه یک فرآیند سیاسی است.

کار پیچیدهٔ تغییر دادن حقوق بین‌المللی، مثل قانونگذاری جدید در داخل کشورها نیست. گرچه، بسیاری از حقوقدانان می‌خواهند، چنین تلقی بدان دهند. برای ایجاد رفتارهای کلی که دول بر پایبندی بدانها توافق کنند و نیز برای بستن معاهدات انفرادی مطابق با قوانین کلی، نیاز به حقوقدانان متخصّصی است. اما از آنرو که حکومتی در رأس جامعه بین‌الملل وجود ندارد، دول عضو خود باید برای وضع قوانین عمومی که جامعه بین‌الملل را منظم به قانونمندی سازد و سپس، تطبیق مداوم آن قوانین با شرایط در حال تغییر مذاکره کنند. همچنین، هر دولتی، باید معاهدات، توافقنامه‌ها و قراردادهای فردی را که بدانها متعهد است، مورد بحث و بررسی قرار دهد. هم اکنون تعداد بسیاری از چنین توافقنامه‌های بین دولتها بطور دو جانبه و چند جانبه در حال اجراست. پادشاهی بریتانیا و ایالت متحده هر یک عضو ده هزار معاهده هستند و معاهداتی که توسط ملل متحد به ثبت رسیده بیش از هزاران جلد شده است. فرآیند سیّال مذاکره قوانین جامعهٔ بین‌الملل بین دول عضو یکی از بزرگ‌ترین موفقیتهای سازنده دیپلماسی است. شمار و

پیچیدگی قوانین و نیاز مداوم به روز آمد کردن آنها و الزام مؤثر به آنها، نشان می‌دهد که بحث و بررسی آنها جایگاه اولیه‌ای در گفتگوهای فی‌مابین این دول دارد. گفتگوهای دیپلماتیک نه تنها باید نحوه تنظیم جامعه را، از قانون دریاها و حقوق بی‌طرف گرفته تا گزارش دادن بیماریهای مهلک تعیین کند بلکه باید تغییر اصول و معیارهایی که قوانین خاصی را مورد تأکید قرار می‌دهد را نیز عهده دار شود.

قوانینی که گروسیوس و اخلاف اروپایی‌اش، به شکل مجموعهٔ قوانین در آوردند و بعدها، دولتمردان و پیش نویسان حقوقی توسعه و بحث دادند، آنها جنبه‌های عملی و تنظیمی‌اشان را از روی منافع شخصی خود براساس تجربه و فرضیات و تمایلات اخلاقی‌اشان را عمدتاً از انجیل لاتین و دستگاه قضائی رومی گرفتند. آنها، ریشه در فرهنگ و مذهب اروپایی غربی داشتند و جزو لاینفک جامعه دیپلماتیکش (که در فصل هشت توضیح داده شده) بودند به همان طریق که قوانینی را که حقوق بین‌الملل دورهٔ یونانی "هلنیستیک" می‌نامیم نیز به فرض ریشه در فرهنگ و تجربه یونان قدیم دارد. اما، جامعهٔ دولتهای اروپایی از زادگاه اروپای غربی اولیه‌اش فراتر رفت و سراسر دنیا را دربر گرفت. در عصر درخشش سلطهٔ سفید پوستان، اکثر حقوقدانان و دولتمردان مسألهٔ تفاوت فرهنگی را نادیده انگاشتند و به سادگی اعلام کردند که حقوق بین‌الملل، تنها بین مسیحیان و با فرهنگان جامعهٔ اروپائی قابل بکارگیری است. این افراد بودند که باعث شدند مجموعهٔ حقوق بین‌المللی نوشته شده ایشان، بطور همگانی اجرا شود و چند دولت غیر اروپایی نظیر امپراطوری عثمانی و ژاپن که در نیمهٔ دوم قرن نوزدهم در جامعه بین‌المللی اروپایی پذیرفته شدند، توافق کردند که متحد به قوانین آن باشند. همین طور، دول یونانی، پس از مرگ الکساندر توسط مردانی اداره شد که فرهنگ و ارزشهای یونانی را پذیرفته و سنن فرهنگی دیگر ملل مورد نظر را نادیده گرفتند

جامعهٔ جهانی معاصر دولتها، از نظر فرهنگی یک دست نیستند. اکنون، این جامعه دارای دولتهای بسیاری است که مردمانش سنن فرهنگی متفاوتی از حقوق بین‌الملل مدرن دارند. بنابراین گفتگوی دیپلماتیک با مشکل جدیدی مواجه است: چگونه حقوق بین‌الملل را با دنیای چند فرهنگی تطبیق دهیم. بطوری که دول دارای سنن و تمایلات و آرزوها راضی و ملتزم بدان باشند. قوانینی تنظیمی که با منفعت خویش سر و کار دارد

مشکل حادی ندارد. بسیاری از قوانین تنظیمی بین‌المللی تنها مسألهٔ سهولت اجرایی یا مزّیت عملی عمومی دارند و قوانین تنظیمی، حتیٰ زمانی که تضاد جدی منافع پیش آید، به راحتی در چار چوب گفتگوهای دیپلماتیک سنتی، قابل بحث‌اند. مسائل خاصی که دول را در مذاکراتی بر سر بازنگری قوانین جامعهٔ بین‌الملل، چون حقوق دریاها یا امنّیت نظامی، در صف مقابل هم قرار می‌دهند معمولاً فرهنگی نیستند بلکه علت اقتصادی یا استراتژیکی دارند. اکثر حقوقدانان بین‌المللی در سالیان اخیر، فرآیند بازنگری حقوق بین‌الملل را مورد بحث و بررسی قرار دادند و روی این جنبه‌های مذاکره تأکید کردند. پروفسور آر. بی آناند، مشخصاً می‌نویسد:

«در واقع، دیدگاههای کشورهای غربی و ملل آسیایی و آفریقایی، چه در مورد اصول سنتی حقوق مرسوم سازمانهای بین‌المللی و چه در مورد بخشهای در حال توسعه حقوق بین‌الملل از طریق بینش آنها نسبت به منافعشان تعیین می‌شود. این تضاد منافع دول جدید استقلال و قدرتهای غربی است نه تفاوتهای فرهنگی و مذهبی‌اشان که در اتصال حاضر روی مسیر حقوق بین‌الملل تأثیر گذاشته است»

هر اندازه دول به بخش تنظیمی حقوق بین‌الملل بیشتر توجه کنند، به همان اندازه به هدف نزدیک می‌شوند. و دیپلماسی هم با هدف متناسب می‌شود. اما وقتی که توجه دولتها از مسائل نظم به مسائل عدالت حرکت کند، حل مسائل مشکل تر می‌شود. از یک سو، در اینکه جوامع از دیر باز چه چیز را عدالت می‌دانند، اختلافات فرهنگی عمیقی هست که این اختلافات احتمالاً همانطور که نفوذ کشورهای غربی بر سایر نقاط دنیا کاهش می‌یابد با شدّت بیشتری می‌یابد. این اختلافات را باید در راستای تحولات تفکر بشر در مورد چیستی عدالت مورد توجه قرار داد. بعلاوه، همانطور که در فصل ۳ توضیح داده شد، مشکل اصلی این است که مفاهیم متضاد عدالت غیر قابل انطباقند و نسبت به تضاد منافع، کمتر مستعد آشتی و معامله‌اند. جای تعجب نیست که نتایج مذاکرات بین‌المللی در مورد عدالت نسبت به نظم، به مراتب از رضایت بخشی کمتری برخوردار بوده است. اکثر دول عضو جامعه بین‌الملل، می‌خواهند که برخی شرایط از قبیل استقلال، صلح و نظم رایج شود و گفتگوهای دیپلماتیک در این که این شرایط در یک

مورد خاصی‌رایج شود یا نه، مشکلی ندارد اما، دولتها و افرادی که روی مسائل بین‌المللی می‌اندیشند در مورد اینکه چه چیز عدالت است قضاوتهای ارزشی می‌کنند. عقاید در مورد بسیاری از مسائل شدیداً متفاوت است و حوزه وسیع مورد تنازعی هست که در آن هیچ توافق کلی بین‌المللی در مورد صحّت و سقم وجود ندارد تلاش برای تحقق این معیارهای متفاوت بطریق بین‌المللی اغلب جستجو برای عدالت نامیده می‌شود ما این اصطلاح را می‌پذیریم. اما، قبل از اینکه به ارتباط دیپلماسی با عدالت نگاهی بیفکنیم و ببینیم که تا چه اندازه عدالت را می‌توان با مذاکرات دیپلماتیک بدست آورد، لازم است این مفهوم را روشن‌تر سازیم.

افراد در مورد اینکه چه چیز عدالت است، نظرات مختلفی دارند، حتی در یک جامعه و زمان و نیز در جوامع و زمانهای مختلف. نه تنها، عقاید در مورد عدالت با یکدیگر تفاوت دارند بلکه مدام نیز در حال تحولند. در بین قوی‌ترین عاملی که در بین جامعه یا دولت، یا در بین هرهر نظام یا جامعه دول تحول ایجاد می‌کند، تغییر مداوم نظرات افراد در مورد چیستی عدالت است. این موضوع چنان حوزه وسیعی را در بر می‌گیرد که درک نظری عدالت و تلاش جهت معیار گذاری یا گروه بندی چیستی عدالت بسیار پیچیده می‌شود. اولین تلاش جامع را ارسطو انجام داد. او، الگویی را ارائه کرد که در امور بین‌الملل، در ارتباط بین شهروندان یک جامعه سودمند است: «یعنی بی‌عدالتی زمانی رخ می‌دهد که با افراد مساوی، نامساوی و با افراد نامساوی، مساوی رفتار کنیم.» البته، این تعریف منظور از افراد مساوی را مشخص نمی‌کند: اما تساوی بیشتر یک مفهوم ریاضی است تا یک مفهوم عدالت و بنا بر این اندازه گیری آن و توافق دیپلماتها بر سر آن آسان‌تر است.

اگر به جنبه‌های ملموس‌تر مسأله برگردیم، می‌توان گفت که تحقق عدالت نیاز به یک قدرت اجرایی دارد. اگر در جامعه‌ای قانون و ابزاری برای تعیین و اجرای عدل و انصاف وجود نداشته باشد، اگر به مفهوم لغوی‌اش، بی نظمی رخ دهد، چه به نظر اکثریت درست به نظر آید یا نه، آن بی نظمی گسترش می‌یابد و این عادلانه نیست در اینجا، منظور از قدرت، فرد یا گروهی از افراد، شخص یا سازمانی هست که بطور کلی در جامعه به داشتن حق تعیین عدالت پذیرفته شده و قضاوتهایش بطور معمول، بدون

تحمیل کردن مورد عمل قرار می‌گیرد اما اگر صلاحدیدهایش داوطلبانه اجرا نشود، در جایگاهی است که می‌تواند فرمان به اجرایشان بدهد. در یک جامعهٔ متمدن، که حکومت ستمگری وجود ندارد قدرتی که قضاوت می‌کند و قدرتی که قضاوتها را به اجرا در می‌آورد، فقط باید براساس رضایت باشد. این امر، همان طوری که در مورد جامعهٔ فردی صادق است در مورد جامعه‌ای از دول فردی نیز چنین است.

در عصر وایکینگها و دیگر مردم وحشی، که پادشاه، قدرتی بیش از رهبری یک گروه جنگویان نداشت و قدرت اجرای عدالت را طبق صلاحدیدش نداشت، دو روش دیگر برای رسیدگی به مشکل به وجود آمد. اولی، محاکمه کردن با مبارزه یا باآزمونی سخت بود و دومی، قضاوت در مورد یک فرد از روی هم ردیفهایش. هردو روش فوق، هنوز هم، به یک جامعه دول مستقل بین‌المللی که در آن قدرت همه گیر وجود ندارد، مربوط است.

محاکمه با مبارزه، امروزه، به چشم اکثر ما، کاملاً از عدالت بین شهروندان یک کشور، به دور است. حق و ناحق یک دعوا هرچه بود مسلماً در دعوای شخصی ـ چه یک دوئل رسمی چه برخوردی بین دو گروه ـ هرکس که جنگجوی بهتری بود می‌برد نه حق دار عمدتاً، بی تردید، این گونه می‌شد. اما در عصر ایمان، عقیده بر این بود که خداوند طرف حق است و بنابراین، اگر فردی می‌دانست که حق با اوست، نیرویش، قوی‌تر می‌شد. (تحقیق بیولوژیکی نشان می‌دهد که این امر در مورد حیوانات نیز صادق است، سنجابی در دفاع از گردوهایی که خودش چال کرده، شجاعتی معجزه وار از خود نشان می‌دهد، اما وقتی همان سنجاب قصد حمله می‌کند، به خوبی قبل، مبارزه نمی‌کند). قطعاً وقتی از دولتی با مرجع قانونی‌اش وارد حوزهٔ بین‌الملل می‌شویم، با افرادی روبرو می‌شویم که مبارزه، استفاده از زور و فشار را تنها راه اصلاح کجی‌ها می‌دانند یا حداقل، راهی برای تبلیغ کجی‌ها و تحریک وجدان بشریت می‌دانند. این عقیده که جنگهای درست و نادرست وجود دارد، در نظام دول اروپایی نقش مرکزی ایفا کرده است. تمایل به خودداری از بکارگیری زور برای دستیابی به عدالت، مسائل متعددی را برای دیپلماسی ایجاد می‌کند که نیاز به توجه دقیقی دارد.

اندیشهٔ تحریک وجدان بشریت، از روش دیگری گرفته شده مبتنی بر تضمین عدالت بی آنکه مقامی (قدرتی) حکمی را صادر و تحمیل کند: قضاوت از روی هم ردیفان شخص. عقیده بر این است که اگر دوازده کشاورز خوب و صادق را برای قضاوت در کشاورزی انتخاب کنید یا اگر دوازده نجیب زاده را برای قضاوت بر دعوای میان دو نجیب زاده بگیرید، قضاوت آنان در نظر مردمان این قشر منطبق با عدل و انصاف می‌باشد.

از نظر جامعه، این قضاوت نسبت به قضاوت یک نفره حتی قضاوت پادشاه، کمتر تعصب آمیز می‌باشد. این امر، نظریه مهم تمرکز زدایی قدرت است تا تمرکز گرایی آن.

در ارتباط بین جوامع که هیچ نوع قدرت فراملی موجود نیست، آیا می‌توان قدرت را به روش مشابهی پخش کرد ؟ آیا می‌توان با کمک دادگاهی بین‌المللی و بی طرف، کجی‌ها را راست کرد و عدالت را بدست آورد؟ افراد زیادی، البته، نه آنهایی که مشتاقانه با موضوع خاصی سروکار دارند معتقدند که این امر میّسر است.

دو روش متمایز برای کسب یک چنین قضاوت بین‌المللی، ذکر می‌کنیم. از یک سو، می‌توان کمیته‌ای از قاضیان را تأسیس کرد تا تعیین کنند که حقوق بین‌الملل یا احتمالاً معاهده‌ای بطور واقعی یا ضمنی چه می‌گوید. از طرف دیگر، می‌توان، گروهی از دول یا شخصیتهای بزرگ را تشکیل داد که نه تنها تعیین کنند حقوق بین‌الملل چه می‌گوید بلکه همچنین به سئوالاتی نظیر تساوی و نظرات جدید عدالت و نیز اینکه به سرعت سیاستها هنر ممکن می‌شود، پاسخ گویند یک روش منجر به مجموعه‌هایی چون دیوان بین‌المللی دادگستری لاهه و دیگری منجر به مجموعه‌هایی چون شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌شود.

دیپلماسی، از نزدیک با هر دو رویه درگیر است آماده سازی و ارائه موردی توسط دولتی در برابر یک دادگاه یا دیوان محاکمات بین‌المللی، فرایند دیپلماتیکی است. کارشناسان اصلی درگیر، وکلای حرفه‌ای و نیز به همان اندازه پیام رسان و سخنگوی دولت خویش خواهند بود. بعلاوه، وزارتخانه‌های خارجی مشاورین حقوقی دارند و بسیاری از دیپلماتهای حرفه‌ای دیگر آموزشهای حقوقی دیده‌اند. همچنین، وقتی، مورد دادگاه پیش می‌آید. طرفین دعوی سعی می‌کنند، بجای گذر از مراحل رسمی دادگاهی،

خارج از دادگاه مورد را حل و فصل کنند اگر فکر کنند که می‌توانند معاملهٔ خوبی انجام دهند و کار حل و فصل مسائل خارج از دادگاه دقیقاً کار دیپلماسی است. و چون یک دادگاه بین‌المللی، فرایند اجرایی (تحمیلی) ندارد، مسألهٔ اجرای حکم نیز موضوع دیپلماسی است. در مورد شورای امنیت مسأله بسیار روشن‌تر است. این شورا که از فرستادگان دیپلماتیک پنج دول بزرگ دائمی و یک تعداد متغیر از دول کوچکتر تشکیل یافته، توسعه یافته ترین نمونه دیپلماسی رسمی و جهانی مداوم در حال حاضر است.

اگر توافق کلی در این که چه چیز رابطهٔ منصفانه بین دول یا بین یک دولت و گروههای مخالف آن را می‌سازد، وجود داشت. هر یک از این دو رویه بهتر از این عمل می‌کردند. اما در حال حاضر به این سادگیها نیست. نه تنها عقاید (اندیشه‌های) ذهنی افراد و جوامع، بطور اساسی متفاوت از همدیگرند، بلکه بطور مداوم، به چندین روش، دچار تحول می‌شوند.

اولاً مسأله طبقه بندی فعالیتهای خارجی هست تلقی افراد در مورد یک دولت خاص می‌تواند تغییر یابد زیرا که آن قلمروهای مشخصی دارد یا نسبت به دول دیگر، به روشهای معینی رفتار می‌کند که آن روشها، قبلاً مشروع به حساب می‌آمد اما با گذشت زمان به نظر نا عادلانه یا غیر قابل قبول می‌رسید. برای مثال، دولتی، ممکن است شامل اقلیتهای قومی باشد که جدایی طلبند یا شامل مستعمرات باشد یا ممکن است کالاهایی را زیر قیمت تولید بفروشد یا به دلایل سیاسی از فروختن آنها خودداری کند. استعمارگری و سیاست ارزان فروشی کالا همیشه، نادرست به حساب نمی‌آمد مسائل جدایی طلبی و مستعمرات را می‌توان به راحتی در طبقه بندی روابط خارجی قرار داد زیرا که، آنها روی نظر دول دیگر یا جامعهٔ بین‌المللی بطور جمعی، نسبت به تعیین مرزهای یک دولت تأثیر می‌گذارد و اینکه چه سرزمینهایی باید خارج از مرزها قرار گیرد.

طبقه بندی دوم، شامل فعالیتهای داخلی دول می‌شود. تحول نظرات در مورد چیستی عدالت، همچنین بدان معناست که دولتی درون مرزهای غیر قابل اختلافش، ممکن است آغاز به اجرای سیاستهایی کند یا صرفاً آنهایی را تداوم بخشد که با گذشت

زمان چنان از رده خارج شده‌اند (کهنه گشته‌اند) که موجب شود بی‌عدالتی دول دیگر را تا جایی متحیر و عصبانی کند که (دول دیگر) تحریم هایی علیه آن کشور اتخاذ کنند یا در امور داخلی‌اش دخالت کنند. نمونه کهنش در جامعهٔ دول اروپایی، جلوگیری از تجارت برده (که به دخالت مکرر نیروی دریایی بریتانیا برای دستیابی بدان منجر شد) و سپس برده داری داخلی بود که در قرن هیجدهم چندان تکان دهنده نبود ولی در قرن نوزدهم این گونه به نظر می‌رسید. حقوق بشر در کشورهای کمونیستی و دیگر کشورهای دیکتاتوری، آپارتاید در آفریقای جنوبی، نمونه‌های عصر جدیدند. از زمانی که حکومت شوروی مستقر شد گروههای خاصی وجود داشت که خواستار تحریمهای بین‌المللی علیه رفتار داخلی این کشور بودند و بحث های ملل متحد در حمایت از تحریمها علیه افریقای جنوبی یا چین کمونیست. غالباً براساس قابل پذیرش نبودن سیاستهای داخلی چنین حکومتهایی بود.

سومین و بنیادی ترین تحول در دیدگاههانسبت به دول دیگر در یک جامعه بین‌المللی زمانی روی می‌دهد که این مسأله که چه نوع جوهرهٔ سیاسی را باید به عنوان عضو آن جامعه پذیرفت، مورد سئوال قرار گیرد.

معیار جدید عدالت مستلزم تشکیل دول جدید با تجزیه یا ترکیب دول قبلی و گاهی مرتب سازی اساسی ساختار کلی قدرت است. قابل توجه است که بیش از نصف اعضای فعلی ملل متحد دولی هستند که در پایان جنگ دوم وقتی که ملل متحد در مراحل اولیه تأسیس قرار داشت وجود مستقلی نداشتند. چنین دول جدیدی، از امپراتورهای قدیمی ضعیف‌تر هستند و برخی بسیار کوچکند، ولی تعداد بیشتری از آنها به وجود می آید و سرپرستی این اعضای جدید خانواده دول تحول در آن چیزی است که از نظر بین‌الملل عادلانه و قانونی است. اما، الحاق نیز همچون تجزیه رخ می‌دهد. در قرن نوزدهم، تقاضا برای ایجاد دول ملی آلمانی و ایتالیایی و امروزه، تقاضا برای تشکیل اتحادی از دول اروپای غربی و جمهوری متحده عربی، همگی، قدرت قانونی (اعتبار اصول اخلاقی برخی دول موجود را) برای ادامه حیاتشان زیر سئوال می‌برد و هدفشان، ایجاد قدرتهای جدید و قوی‌تر در بین جامعهٔ دول است. زیر سئوال بردن اعتبار اصول اخلاقی دول موجود بنام اصولی نظیر ملی گرایی (ناسیونالیسم) با زیر سئوال بردنهای

مشابه بنام ایدئولوژی‌های جانبی دیگر مطابقت دارند.

تأثیرات وسیع‌تر ایدئولوژی روی دیپلماسی یک فصل تمام می‌طلبد که در فصل ششم مورد بحث قرار گرفته است. در اینجا لازم به ذکر است که استانداردها یا معیارهای غالب.در جامعهٔ بین‌المللی در باره اینکه چه چیز درست و برحق است، برخی اوقات، چنان تغییر اساسی می‌یابد که بعضی از دولتها به تدریج از گفتگوهای دیپلماتیک کنار گذاشته می‌شوند و در موارد شدیدتر، ممکن است توسط فشار سازمان یافتهٔ بین‌المللی، در صورت ضرورت با استفاده از زور به نفع دولتی که بر پایهٔ قابل قبول تری سازمان یافته‌اند، سرنگون شود.

بنابراین، عقاید در حال تغییر در مورد عدالت، روی حقانیت بین‌المللی تأثیر می‌گذارد و بتدریج آنها را عوض می‌کند. این امر، در روابط بین دول مستقل و مجموعه‌های بین‌المللی، مفهوم کلیدی دارد. اگر قرار است این روابط و گفتگوهای دیپلماتیکی که آنها را هدایت می‌کند به آرامی عمل کند، لازم است مشخص کنیم که چه حکومتی حق اداره کردن فلان قلمرو را دارد و چه تعهدات رفتاری را می‌پذیرد و نیز حقوق و وظایف سازمانهای بین‌المللی چون ملل متحد چیست؟ وقتی عقاید در مورد درستی و عدالت تغییر می‌یابد، آنچه قبلاً برحق و مناسب به حساب می‌آمد، ناحق بنظر می‌رسد: یعنی، غیر قابل قبول و نا عادلانه نمونه‌هایی از نظام دول اروپایی در فصل هشتم ارائه شده است.

در اوایل قرن حاضر، خود رأیی بعنوان معیار اصلی، حقانیت شناخته شد و با استثناءهای بسیاری در عمل، تصمیم بر آن شد که در سرزمینهای مورد اختلاف، آراء عمومی و انتخابات صورت گیرد تا ارادهٔ اکثریت را معلوم کند. امروزه، عقاید جدید در مورد این که چه چیزی مشروع است، شروع به ردّ خودرأیی در اروپای شرقی و دیگر جاها، کرده است. نهضتهای آزادی بخش مردمی خواستار شناخته شدن بعنوان «تنها حکومت قانون» بر سرزمینی هستند که تحت کنترلشان نیست. و جایی که دلیل قانع کننده‌ای در دست نیست که آنها نتیجهٔ انتخاب آزادانهٔ مردم باشند. شاید، فردا، اجازه آلوده شدن محیط زیست یا افزایش جمعیت از طرف دولتی تا حدی که باری بر دیگر

اعصای جامعهٔ بین‌الملل تحمیل کند، ناحق محسوب شود. قبلاً، معیار حقانیت بین‌المللی که در منشور ملل متحد ۱۹۴۵ گرد آمده، در برخی موارد به فراموشی سپرده شده یا کاربردشان محدودتر شده است. مادهٔ (۷) ۲ می‌گوید ملل متحد در مواردی که کلاً یا عمدتاً مربوط به امور داخلی کشور عضوی می‌شود حق دخالت ندارد: اما، اکنون در مواردی که معیار جدیدتری چون حقوق بشر یا عدم تبعیض نژادی به چشم اکثریت دول عضو، مستلزم حقانیت بیشتری است، آن محدودیت، مرتباً کنار گذاشته می‌شود.

طرفداران حقانیت نو یا معیار نو برای عدالت بین‌الملل، معمولاً، منتظر نمی‌شوند تا گذشت زمان، نادرستی شیوهٔ تفکرشان را تغییر دهد. وسایل اجبار بدون جنگ در اختیار جامعهٔ بین‌الملل، مثل بایکوتها و تحریمهای اقتصادی، مرتباً تقاضا می‌شود و بزودی کشورهای متقاعد شده از جنگ عادلانه حمایت می‌کنند. این عقیده که صلح و استقلال هیچ کدام به اهمیت عدالت نیست، شجره نامه طولانی و قابل احترامی دارد. مسأله اینجاست که همان طور که دیدیم، اختلاف نظرهای صادقانه و عمیقی در مورد این که چه چیز عدالت را می‌سازد، وجود دارد و تحول در عقیده افراد، می‌تواند هر نوع مشروعیت بین‌المللی یا حق برسمیت شناخته شده را مورد تردید قرار دهد. بعلاوه، بدیهی است که اگر به هر دولت یا گروهی اجازه داده شود که متوسل به خشونت شود تنها به خاطر این که اظهار کند که اهدافی که بخاطرش می‌جنگد بنظر او درست می‌رسد، بی نظمی شدیدی حاصل خواهد شد. بنا بر این، قدرتهایی که خواهان حفظ نظم بین‌المللی هستند، امروزه به طور فزاینده‌ای به روش دیپلماتیک سخت به منظور برقراری معیار مورد توافق برای حقانیت و سنجش درستی بجای اظهارات یک طرفه روی آورده‌اند.

وقتی عقاید افراد در مورد چیستی عدالت بسرعت در حال تحول است، دیپلماسی چه معیار عینی را در مورد عدالت می‌تواند در عرصه بین‌المللی تأسیس کند؟ چگونه این موضوع احساسی و ذهنی می‌تواند مورد استفاده عملی قرار گیرد؟ در اینجا، منشور ملل متحد کمک زیادی نمی‌تواند بکند. اگر اولویت را به صلح دهیم و اگر هر دولتی که به عنوان عضو معین جامعهٔ بین‌الملل شناخته شده قرار باشد استقلالش حفظ شود یعنی این که اجازه داده شود که برای خودش تعیین کند عدالت چیست ـ که دو عقیده اساسی

منشور سازمان ملل متحد است ـ آن وقت، ایده‌های جدید در باره عدالت تنها زمانی رواج خواهد یافت که در مورد پذیرش دوّلی قرار گیرد که به واسطهٔ همان ایده‌های جدید متحمل ضرر می‌شوند. احتمال ضعیفی وجود دارد که حکومتهایی که در این امر دخیلند، به چنین تحولاتی خوشامد گویند بخصوص اگر، باعث متلاشی شدن دولتشان شود، گرچه اگر آنها تنها برای منافع دولت زیان آور باشد و حاکی از متلاشی شدنش نباشد، معمولاً آنها را می‌پذیرند تحولات بزرگتر چون استعمار زدائی با رضایت طرفین بدون توسل به زور امکان پذیر است. اما، اگر اصلاحات حقوق بین‌الملل با اجماع آراء بدون رضایت دولی که متحمل ضرر می‌شوند صورت گیرد و به دنبالش تحریمها و حتیٰ توسل به زور برای پایمال نمودن آنچه که حقوق قانونی و تعیین شده بود، اعمال شود، میل به تعیین معیارهای جدید برای عدالت، دشمن صلح می‌شود، همان طور که در گذشته بود. بسیاری از فعالیتهای دیپلماتیک به طور جمعی هم در ملل متحد و هم بین حکومتها، به سمت توسعه عقاید در منشور هدف گیری شده‌اند مبنی بر تعیین حقوق اساسی بشر برای دولی که خواهان تعلق به جامعهٔ بین‌الملل هستند باید ملزم به رعایت آنها باشند، حتیٰ اگر، آنها موضوع صلاحیت داخلی باشند، گرچه، این تعاریف حقوقی مهم‌اند، ولی برای حل اختلافات بین‌المللی کافی نیستند و نیز چون متهم به احساسات هستند، خطرناکند. بنا بر این فعالیت دیپلماتیک در عمل بر شق دیگر محاکمه با مبارزه‌ای که در بالا ذکرش رفت یعنی قضاوت از روی همردیفان شخص متمرکز می‌شود.

اکثر دول برای عضویت در جامعه بین‌المللی ارزش قائلند آنها نمی‌خواهند و نمی‌توانند از حقوق سیاسی اجتماعی محروم شوند. بنابراین آنها، آنچه را که بیانیه استقلال امریکا احترام شایسته به عقاید بشری می‌نامد، رعایت می‌کنند، حتی اگر دارای همان عقاید نباشند. در واقع، نه تنها میتوان دولتی را در دادگاهی از حقوق بین‌المللی مورد قضاوت قرار داد که البته تأثیر اندکی دارد و در هر حال، نمی‌تواند به امور داخلی رسیدگی کند، بلکه میتوان از روی هم ردیفانش نیز مورد قضاوت قرار داد. حکومت پیشین آفریقای جنوبی در عقیده بشریت روی آپارتاید تردیدی نداشت یا اتحاد جماهیر شوروی سابق در مورد مهاجرت، اینها، مخصوصاً، موارد مشکلی بودند که عمیقاً ریشه

در فلسفه و عملکرد رژیمهایشان داشت در چنین مواردی، اختیارات پراکنده قضاوت از روی هم ردیفان دولت، چه در قطعنامه ملل متحد بیان شده باشد یا از طریق تماس مستقیم دیپلماسی دوطرفه صورت گیرد، چقدر سودبخش است؟

پاسخ اینست که در طول زمان اختیارات قانونی جامعهٔ بین‌المللی، تأثیر چندی داشته، گرچه اگر، نتوان مثل حقوق داخلی آنرا اجرا کرد گر چه بزرگترین قدرتها، مزایای مشخصی را بخصوص در زمینهٔ اقتصادی می‌طلبند. که اگر هماهنگ نباشند به آنها تعلق نمی‌گیرد بطور کلی، امروزه، حرکت کافی بسمت تطابق با عقاید متحول بشریت ایجاد شده تا از تبدیل جستجو برای عدالت به دشمن صلح جلوگیری کند. گرچه، استثناهایی وجود دارد، اما قابل اعمال است.

پس، فعالیت دیپلماتیک، صرفاً، در جهت حفظ رعایت معیارهای جدید عدالت نیست. بعلاوه، دول، معمولاً با صلح و همیشه با استقلال سر و کار دارند. بنابراین، گفتگوهای دیپلماتیک مرزی را مشخص می‌کند که فراتر از آن جستجو برای عدالت ارزشهای مهم دیگری را به خطر می‌افکند: یعنی چرا استثناهایی، برای هر شروع سازی جدید لازم است. علاوه بر آن دیپلماسی، افکاری در باب عدالت را که هر چند توسط اقلیتی با سرو صدا اعلام شود ولی در واقع حاکی از عقاید بشری، یا حداقل عقاید اکثریت دول بخصوص قدرتمندترینشان نباشد، کنار می‌گذارد. در این روش دیپلماسی از طریق مباحثات همه جانبه و مبادلات دو جانبه به تعیین عقیده بشریت کمک می‌کند و نیز تأثیر آن عقیده روی عملکرد دول عضو در جامعه بین‌المللی را باعث می‌شود.

بنابراین، در حوزه حقوق و عدالت، شاهد هستیم که دیپلماسی، اغلب، محدودیتهای امر ممکن را نشان می‌دهد. دیپلماسی علاقمند به دستیابی به تطبیقهایی هست که می‌توان با چانه زنی بدست آورد و بدون توسل به زور یا ایجاد شکاف در جامعهٔ بین‌المللی به مصالحه دست یافت. تطبیق یک مفهوم با ارزشی است. از یک سو با آنچه که درست است ارتباط دارد و از سوی دیگر، به مفهوم یک تعادل مربوط است که هدفش راه‌حلهایی است که مطلق نیست بلکه در حال تغییر است و روی اقناع تکیه می‌کند و چون همهٔ دیپلماسی‌ها، جامعهٔ بین‌المللی را با بادهای تحّول، وفق می‌دهد. کسانیکه طرفدار این یا آنند، خواهان آنند که عدالت تحت فشار وارده توسط رویکرد

دیپلماتیک خدشه دار گردد. آنچنانکه خواهان نوعی از اعمال فشارهای مشابهی با روشهای دمکراتیک در داخل کشورند. وقتی، بخاطر می‌آوریم که در امور بین‌المللی قدرتی که قادر به اجرای تصمیمات باشد، مثل قدرت دولتی در صلاحیت داخلی وجود ندارد، آنوقت کاری که روشهای دیپلماتیک در عرصهٔ بین‌المللی کسب کرده قابل توجه می‌شود. تطبیق با اقناع گاهی، بطور مناسب، دلاّلی نظام نامیده می‌شود. دلاّلی اینگونه، بیشتر به معیارهای پذیرفته شده عدالت منجر میشود.تا به شقّ همیشه حاضر توسل به زور.

فصل پنجم

قدرت و اقناع

در این فصل، می‌خواهم، رابطهٔ دیپلماسی و قدرت دولی که گفتگوها را هدایت می‌کنند، بررسی کنم. همانطور که در فصول قبل دیدیم. درون یک کشور، حقوق و فرامین حکومتی وجود دارد. تمایل کلی افراد و شهروندان اینست که آنها را اطاعت کنند و در جائیکه نافرمانی شود. دستگاهی (مکانیسمی) برای تحمیل کردنشان وجود دارد. در حوزه بین‌المللی که حکومت عامه برای سخن گفتن یا عمل کردن با اختیارات پذیرفته شده وجود ندارد، دول تا جائیکه توانایی و تمایلشان به عمل کردن اجازه می‌دهد با اختیار سخن می‌گوئید. نهایتاً، توانایی و تمایل نیز از قدرتشان سرچشمه می‌گیرد. و این امر هم زمانیکه، انفرادی سخن می‌گویند صادق است و هم موقعی‌که با همراهی دول دیگر در نظام بین‌الملل. میزان متقاعد کردن یک دولت توسط دیگری برای انجام یا جلوگیری از انجام کاری، به روش خاصی بستگی به قدرتی دارد که هر یک از آنها اعمال می‌کند، از جملهٔ ارادهٔ بکار بستن آن و میزان حمایت دول دیگر از آنها – یعنی، در اختیار قراردادن قدرتشان به این طرف یا آنطرف. در آخرین چارهٔ کار، دولتی، یا گروهی از دول که متحد عمل می‌کنند یا جمعی از دول که بنام جامعه بین‌الملل عمل می‌کنند، فشار اقتصادی و در نهایت فشار نظامی وارد می‌کند تا دولتی را وادار به رفتار کردن به روش خاصی کند. و به همین علت است که در اوایل دورهٔ نظام دول اروپایی، جنگ، آخرین بحث، آخرین منطق پادشاهان نامیده می‌شد اما، بکار بستن زور، فقط چارهٔ نهایی است. قبل از آنکه آن حرفهایی برسد، حداقل قبل از آنکه دولتی متوسل به تحریمهای اقتصادی بشود، قدرت و اراده لازم را برای بکار گرفتن آن چگونه دریافت می‌کنند، بنابراین، اقناع دیپلماتیک، محاسبهٔ رای نیست، یک علم دقیقی نیست بلکه جزء مهارتها و قضاوتهای انسانی است.

قدرت یک دولت، از شماری از عناصر بوجود آمده است که برخی از آنها را نمیتوان دقیقاً اندازه گرفت. آنچه را که همسایگان دولتی، قدرت آن بحساب می آورند، شامل شمار و مهارتهای جمعیتی، وسعت، منابع، موقعیت استراتژیکی سرزمینی‌اش، ثروت و توانایی تولیدش از جمله منابعی که ثروتشان را از آنها اخذ می‌کنند و چگونگی کنترلشان، تشکیلات داخلی، دیدگاه مردم و صلاحیت حکومتش، توانایی بالفعل و بالقوهٔ نظامی‌اش، و دیگر عوامل نا مأنوس اما اساسی چون اهداف بین المللی و میزان قاطعیت‌اش برای رسیدن به آنها، می‌باشد. این مشاهدات، ممکن است تغییر یابد همسایگان دولتی، ممکن است قدرت آنرا تا حدی متفاوت مشاهده کنند و واقعیت سریعتر از درک آنها متحول شود. اما، در یک نظام، دول باید، پیوسته مراقب باشند حتی زمانیکه اطلاعات بطور اتفاقی جمع آوری می‌شد و نسبت به امروز، آهسته‌تر منتقل می‌شد، دولتمردان، بطور منطقی خود را از چنین مسائل حیاتی آگاه نگه می‌داشتندو آنها آگاه بودند که توانایی متقاعد کردنشان، نیاز به متقاعد شدنشان، بستگی به قدرتشان نسبت به قدرت دول دیگر داشت آنچنانکه توسط خودشان و دیگر گروههای نظام مشاهده می‌شد.

حال لازم است نگاهی بیندازیم به : (۱) نظرات مختلف در بارهٔ رابطه بین قدرت و دیپلماسی. (۲) رابطه بین دیپلماسی و توانایی مجبور کردن دول، از جمله، بحث نهایی جنگ. (۳) نقش اتحادها د انشقاق از اتحاد بین دول منفرد در یک به یک پیمان یا اتحادیه عمومی‌تر که از طریق جمعی عمل کردن بنام آن اجتماع، قدرت جمعی اکثر دولتها در یک نظام بین‌الملل را بنمایش می‌گذارد. (۴) ارتباط بین گفتگوی دیپلماتیک و فریب که خود یک نوع فشار است. (۵) نقشی که دیپلماسی درتجدید روابط مسالمت آمیزتر وکم خطرتر بین دول می‌تواند ایفا کند وقتی که روابط بسوی بحثهای نهایی اضطرار و جنگ کشیده شده است یا در حال کشیده شدن است.

یکبار، فردریک بزرگ، اعلام کرد که دیپلماسی بدون قدرت، به ارکستر بدون گروه می‌ماند. مسأله‌ای که این گفته بدان اشاره دارد برای درک چانه‌زنی و مذاکرات در سیاست بین‌الملل حائز اهمیت بسیاری است. نظر فردریک در مورد این ارتباط حیاتی شایسته توجه دقیقی است و تا حدی برای اینکه آن تفکر دولتمردانی بحساب می آمد که

با موفقیت ادعاهای پروس(آلمان) را برای یکی از قدرتهای بزرگ اروپایی شدن اظهار کردند و کسانیکه، شاید بصیرترین مجریان جنگ و دیپلماسی در قرن هیجدهم بودند گرچه، نظری که او بیان کرد، همچنان صادق است زیرا که آن پذیرش همگانی را بشرح دقیق چیزی می‌داند که سازگاری سیاست بین‌الملل می‌نامد، اگر سازگاریی باشد.

آنچه، فردریک در ذهن داشت این بود که گفتگوهای دیپلماتیک زمانش به مذاکرهٔ تنظیمات با تحولات مداوم قدرت دول مستقل اما مرتبط بهم اروپا می‌پرداخت.

این دول، استقلالشان را بوسیله موازنه درست قدرت حفظ می‌کردند. وقتی برخی از دول قوی‌تر و برخی ضعیف‌تر می‌شدند، تنظیمات متقابلی جهت حفظ تعادل لازم بود. این تنظیمات می‌توانست شامل واگذاری سرزمینهایی باشد اما، به مستقرکردن سربازان، منظم سازی مجدد متحدین تضمین‌های سیاسی و امتیازات اقتصادی نیز می‌پرداخت. معمولاً از طریق مذاکرات روی تنظیماتی که قدرت، در صورت شکست مذاکرات، می‌توانست با ابزار نظامی ایجادشان کند و می‌کرد، امکان اثر بخشی وجود داشت. اما دیگر اهداف سیاسی را که خارج از قدرت یک دولت برای پافشاری قرار داشت، نمی‌شد از این راه بدست آورد. بعبارت دیگر، وقتیکه دیپلماسی با واقعیت در حال تحول قدرت مواجه می‌شد می‌توانست، موزیک هم آهنگی تولید کند. ولی وقتی که به تقاضای دولی رسیدگی می‌کرد که نا مربوط به قدرتشان بود صداهای در هم برهم و ناموزونی را تولید می‌کرد.

شرایط از زمانیکه فردریک دیدگاهایش شکل گرفت، تغییر کرده‌است. نظام در هم تنیده دول اروپایی، جهانی شده است و مرزهای دول نسبت به قرن هیجدهم، مستحکم‌تر شده‌است بعلاوه، در عصر فردریک، جنگ از نظر اخلاقی نادرست یا آفتی ناباب نسبت به تمدن به حساب نمی‌آمد. جنگهای حسابی که توسط سربازان و ملوانان آموزش دیده انجام می‌گرفت به مراتب از جنگهای تلخ مذهبی عصر ماقبلش یا تخریب مخوف جنگهای قرن بیستم کمتر مخرب بود. امروزه "جنگ گرم" حداقل در کشورهای توسعه یافته‌تر، مقبولیت کمتری دارد و حتی، تحریمهای اقتصادی، بنظرشان، بسیار پر هزینه می‌رسد. گفتگوهای دیپلماتیک بین دول غیر کمونیستی، عمدتاً در مورد مسائل

اقتصادی و مالی است و بخصوص در این مورد که چگونه یک تعدیل پیوسته منظمی از ترتیبات موجود بین‌المللی سازمان دهی کرد تا منعکس کننده تحولات اقتصادی باشد. گفتگوها بین قدرتهای کمونیستی و غیر کمونیست، عمدتاً در این زمینه است که تا چه حد قدرت اقتصادی و تکنولوژی دول توسعه یافته را می‌توان به توانایی بالفعل نظامی از جمله، تسهیلات استراتژیک برون مرزی دول مبدّل ساخت و تا چه اندازه، امکان دارد که با توافق متقابل بخش عمده آن قدرت را به استفاده‌های سازنده‌تر اختصاص داد. اما امروز، مثل قرن هیجدهم، اگر ارکستر بخواهد موزیک هم‌آهنگی را تولید کند، باید با واقعیت در حال تحول قدرت و با تطبیق‌های لازم مواجه شود.

دامنهٔ وسیعی از بیانات بدیل به بیان فردریک موجود است مبنی بر اینکه، دیپلماسی بعنوان صدای اقناع، کجا مناسب عملیات سیاسی یک نظام دول است. البته، اظهار نظر فردریک همان اظهار بدبینانه‌تر نیست که می‌گوید توانایی و ارادهٔ استفاده از زور، براستی روابط دول را تحت تأثیر قرارمی دهد در حالیکه دیپلماسی بعنوان ابزار آن خدمت می‌کند و احکامش راثبت کرده و تحت پوشش قرار می دهد گفتهٔ مشابه دیگری، بحث آشنایی است که می گوید چون دیپلماسی، گفتگوی متقاعدکننده‌ای است که در شرایطی صورت می‌گیرد که گفته می‌شود، نتایج را توازن نیروهای مسلح تعیین می‌کند، پس، همواره یک فعالیت فریبکارانه‌ای است. طبق این نظریه، دیپلماسی ابزاری نیست که حرفه‌ایهای غیر جنگ طلب تغییرات موازنهٔ قدرت را تنظیم کنند بلکه، یک وسیلهٔ رفتاری است که متقاعدکنندگان مکار با بکارگیری آن و با سرپوش گذاشتن روی حقایق امتیازات نادرستی را بدست آورند و بنابراین، شغلی است که بجای ثبت حقایق وضع موجود سعی بر تحریف و عوض کردن آنها دارد. از سوی دیگر، پیروی جا افتاده‌ای از نقطه نظر مقابل وجود دارد که این نظر را که دیپلماسی تنها آلت دست فشار یا سرپوش گذاشتن تعهدی بر آنچه زور می‌خواهد است، رد می‌کند بلکه آنرا بدیل توسعه یافته‌ای به حاکمیت قدرت با تشکیل سیاست بین‌الملل می‌داند. در اینجا، بحث بر سر آن است که مذاکرات دیپلماتیک بدیل جذّابی به سیاست زور، برای دول هست یا می‌توانست باشد زیرا که تعدیلات آشتی و صلح که از طریق مذاکره قابل دستیابی است، گرچه، اغلب از پیروزی نظامی کم ثمرتر است، ولی نسبت به توسل به ماجرای پرهزینه، پر

خطر و قراردادی چون جنگ، مقرون به صرفه‌تر و مطمئنتر است. تفاوت بین "هست" و "می‌توانست باشد" گرچه مهم است ولی بندرت بیان می‌شود، بخصوص از طرف کسانیکه مخالف تحریم فشاراند و ادغام واقعیت و احتمال می‌تواند نمونهٔ بارز چنین دیدگاهی باشد. این امر، قوتش را از آگاهی دولتمردانی می‌گیرد که می‌دانند دیپلماسی می‌تواند خلاّق باشد و قادر است برای حل آنچه ابتدا مقابلهٔ ساده‌ای بنظر می‌رسید منابع قوه ابتکاری که خود گفتگوها ایجاد کرده را به خدمت بگیرد. این گفته، مغایر با گفتهٔ فردریک نیست اما با این نظر که دیپلماسی صرفاً تنظیم کننده و تعدیل کننده فشار یا لاپوشی از امتیازات کوچک بر سر آنست، جمع شدنی نیست.

هیچکدام از این قاعده سازیها، بتنهایی کافی نیست. دنیای واقعی امور بین‌الملل و عملکرد واقعی جامعهٔ دول، بسیار پیچیده‌تر از چنین مفاهیم ساده‌ای هست.

معمولاً، چنین قاعده سازیها بسیار "شسته" رفته و از شدّت انحصاری بودن‌بنیادی‌ترند و هر یک آنقدر متعصبند که تنها شواهدی راکه منطبق با دیدگاه خویش است مورد توجه قرار می‌دهد و بد تر از همه، این مفاهیم رقیب، ایراد مشترکی دارند: نویسندگان آنها با هدف خاص خودشان قصد نوشتن می‌کنند مثل میل به حذف قدرت از روابط سیاسی میان دول و از لزوم حفظ بحثها و امیدهایشان در چارچوب واقعیتهای سیاسی برای پرداختن به مسأله قدرت واقناع نه بصورت انتزاعی یا درون یک دولت بلکه در متن نظام دولی، لازم است برخی از بحثهای فصول پیشین را توسعه دهیم.

مشاهده کردیم که اولین تقاضایی که دولتها از دنیای بین‌المللی عصر خویش دارند، به رسمیت شناختن استقلالشان است که طبیعتاً، پایه و اساس گفتگوهای دیپلماتیک فیمابینشان را می‌سازد. هر دولتی، ابتدا به توانایی‌های داخلی خویش در زمینه سیاسی و منابع دیگر برای حفظ این حیاتی‌ترین منافع حیاتی خویش، چشم می‌دوزد. وقتی این نیاز اولیه، بطور معقول رفع شد، دولتها تا جائیکه ممکن است برای حفظ دیگر منافعشان به قدرت خویش تکیه می‌کنند و این منافع بسته به افزایش یا کاهش قدرت دولتی بیشتر - یا آرامتر و رنج آورتر - عقب می‌نشینند.

اما بطور همزمان، دولتها معمولاً، به روابطشان با دیگر دولتها و با خود نظام دولی و

تشکیلاتش، از جمله حقوق بین‌الملل، اتحادیه‌ها و امدادها و کمک‌ها و غیره، بعنوان ابزاری برای موردتوجه قرار گرفتن و اجابت تقاضاها و ادعاهایشان می‌نگرند. در نظامهای دولی سابق و در شرایط فعلی جامعهٔ بین‌الملل، دولتها انتظار نداشته و ندارند که جامعهٔ بین المللی تمام خواسته‌های آنها را اجابت کند (چرا که آنها، چیزهای ناسازگار می‌طلبند که طبق تعریفمان، امری محال است). آنها می‌دانند که خودشان باید پیگیر خواسته‌هایشان باشند. عملاً، نظام را مفید ارزیابی می‌کنند زیرا که آن، به بسیاری از اعمالی که حکومتها برای حفظ و افزایش منافعشان لازم می‌بینند، از جمله، در شرایط خاصی بکارگیری زور - مشروعیت می‌بخشد - و شرایط منعطفی را برای پیگیری منافع‌اشان، فراهم می‌کند. در این مفهوم، می‌توان توازن قدرت، حقوق بین‌الملل، دیپلماسی (بخصوص دیپلماسی جمعی) و قواعد جنگ را در زمرهٔ ترتیبات و مکانیسمهای مجموعه‌ای دانست که دول عضو یک نظام می‌پذیرند و با هم اجرا می‌کنند.

بهای نظام متشکل از دول مستقل، جائیکه هیچ قدرت برتری نمی‌تواند برای دیگران قانون وضع کند، دنیائیست که هیچ قدرتی، آنقدر قدرتمند نیست که دارای امنیت مطلق باشد: دنیایی که در آن ناامنی محلی به درجات متفاوتی، جهانی می‌شود و این ناامنی، صرفاً بطور تصادفی یا از طریق اعمال افراد شرور، تهاجمی و ناراضی نخواهد بود. این ناامنی دائمی و ساختاری، توازن هماره متغیری که خصوصیت همه نظامهای دولی، از جمله نظام دولی خودمان، هست، به همراه تنوع منافع سیاسی و اقتصادی که نتیجه ناگزیر استقلالهای همزمان است، باعث می‌شود که اجابت چنین منافع متنوعی موجب بروز برخورد و نیز هماهنگی اراده‌ها شود. صرفاً همزیستی شماری از دولتها، حتی باعث حفظ قول نیز نمی‌شود، چه برسد به تضمین توافقنامهٔ جهانی.

تباین وتشابه آزاد منافع و خواسته‌ها، بهای دیگر آزادی در چارچوب دولت واحدی است. افراد آزاد درون دولت در برخی مسائل توافق می‌کنند اما انتظار نمی‌رود که روی همه چیز در هر مقطعی توافق کنند. تلاش برای تحت تأثیر قراردادن دیگران، کار چانه زنی سیاسی و در واقع کار تمام فعالیتهای سیاسی است. تفاوت اصلی که هویت منحصر بفردی را به حوزهٔ سیاست خارجی می‌دهد در این واقعیت نهفته است که بر عکس وضع داخلی یک دولت که مترادف با حقوق است، برخورد منافع در نظام دولی، توسط

تلاش برای کنترل توسل به زور، و ساماندهی بخش قابل ادارهٔ نظام تا حدی و نه زیاد موفق بوده است. احساساتی که جنگ برمی‌انگیزد، اغلب، بسیاری - البته بندرت تمامی آنرا - از مقررات محدود کننده را زدوده است. در دوران تمدن کهن حتی می‌توان گفت متمدن تر از دورهٔ ما هر چه قصد دولت در جنگ محدودتر بود، احتمال اینکه قواعد وکنوانسیونهای جنگ را رعایت کند، بیشتر بود و نسبت به تأثیرات آرام کنندهٔ دیپلماسی، بازتر بود. اما، جنگ هر چه ایدئولوژیک شود، و هر چه اصولی که جنگجویان بخاطرش می‌جنگند، با احساسات بلند توأم باشد، جنگی سخت‌تر و بیرحم‌تر می‌شود.

مثمر ثمرترین تلاش برای تفکر از طریق عملکرد توسل به زور بعنوان ابزار سیاست دولت نظام دیپلماتیک و بر اساس موازنهٔ قدرت متعلق به تئوری پرداز نظامی آلمانی بنام کلاوزویتس است که عقایدش ناشی از تجربیاتش در جنگهای ناپلئونی بود. او ملاحظه کرد که «جنگ عمل خشونتباری است که قصدش، مجبور کردن دشمنانمان به اجابت کردن خواسته‌هایمان است. اما، خشونت، در خدمت هدف سیاست خارجی است که بطور معقول باید با قدرت دولت، تناسب داشته باشد. او اظهار کرد که «جنگ صرفاً یک عمل سیاسی نیست بلکه، یک ابزار سیاسی، عامل تداوم مذاکرات سیاسی، یک آلتی برای آن از طریق روشهای دیگر است». بعبارت دیگر، زور یک عنصر افزوده‌ای است که می‌توان به بخشهای دیپلماتیک تزریق کرد اگر تصور کنید که انجام اینکار،باعث دستیابی به هدفتان می شود و اینکه به محض اینکه مذاکرات دیگردر خدمت اهداف شما حرکت نکند می توانید، عقب بکشید. کلاوزویتس برآن بود تا مفهوم کامل جنگ را بعنوان ابزاری که دول برای موارد غیر قابل مذاکره بینشان، می آفرینند بنا کند بعنوان اصلاح این نظریه که استفاده از زور، حداقل در مقیاس ویا اهداف ناپلئونی،نه تنها منجر به فروپاشی روابط صلح آمیز «عادی» بین دول درگیر می شود بلکه باعث از بین رفتن کل نظام دول می شود بااین استدلال که در شرایط زندگی فیمابین دول جنگ، هر چیز وحشیگری و وحشت است، بااین وجود، عمل مهم سیاسی را به انجام می رساند که علت وجودی برآن مرتب بود او، تداوم و واقعیت ناشی از نظام دول اروپایی را مورد تأکید قرارداد.

وقتی، دلیل یا حداقل منطق جنگ اینگونه تعریف شود، دیگر نمی توان تصویر ساده

و فریبنده‌ای را پذیرفت که جنگ را از یک سو، بعنوان خشونت صرف و عامل گسیختگی روابط سیاسی که در تضاد کامل بادیپلماسی قرار دارد معرفی می کند و از سوی دیگر، بعنوان معاملهٔ آزادی از فشارهای زور، به تصویر می‌کشد، با ارائه چار چوب نظام دولی، جنگ و دیپلماسی، گرچه، در مفهومی، روشهای بدیل تطبیق با واقعیات است، تا اندازه‌ای و به چنان روشهای بسیاری بهم مرتبط شده‌اند که نمی توان مفهوم کاملی از یکی بدون توجه عمیق به روابط آن با آگاهی دقیق از دیگری ارائه داد. جنگ و دیپلماسی، تحت ابزار مشترکی که دول با استفاده از آنها در پیگیری منافعشان، قدرتشان را بعنوان متحدین یا دشمنان واقعی یا احتمالی، بهم می آورند و در واقع بعنوان شریک یا رقیب تجاری و اقتصادی، می شوند بطور جدا ناپذیری بهم متّصلند. درست مثل جنگ، استفاده متمرکز و منظم از نیروهای نظامی برای دستیابی به اهداف سیاسی ابزاری بوده است که دول با استفاده از آن یکدیگر را متقاعد می کنند و هنوز هم هست. بنابراین، در چنین مواردی اجبار ابزار اقناع است. از این رو، دیپلماسی ابزار عمومی اقناع است که فشارهای همهٔ تأثیرات مربوط شامل وجود نیروهای نظامی و تمایل و توانایی حکومتها به استفاده از آنها را محاسبه کرده و منعکس می کند.

امّا، همانقدر که تشخیص خط پیوسته‌ای که متقاعد کنندگی زور در جنگ رابه تأثیر تهدیدات و استفاده عملی از زور در امر مذاکره مربوط می کند، مهم است. باید علیه وسوسه اغماض کردن آنچه راکه مورد اختلافات عظیم اخلاقی و اهمیت عملی است، هوشیار بود. گفتن اینکه جنگ، در ساختار تکاملی گفتگوهای بی انتهای فیمابین بازیگران جامعهٔ دولی دلیل یا "منطق" خویش را دارد، بدان معنی نیست که جنگ همان دیپلماسی است و به این واقعیت که دیپلماسی باید به تهدیدات و استفاده از زور رسیدگی کند بدان معنی است که دیپلماسی همان جنگ است.

بگذارید، فرض کنیم که دول عضو یک جامعهٔ بین‌المللی، یکروز، توافق کامل مبنی بر تحریم توسل به زور توسط اعضای خاص بعنوان ابزار تنظیم کنندهٔ بینشان به عمل آید، به روشی که فشارهای جمعی نظام - یعنی، قدرت مؤثر کافی اعضایش در جمعی عمل کردن همواره، برای جلوگیری از توسل به زور توسط هر گروهی از دولتها، کفایت کند. یا بگذارید بگوئیم که هر دولتی در یک نظام، دارای چنان قدرت زّراد خانهٔ هسته‌ای باشد

که درگیری در جنگ، به مفهوم تخریب حتمی و مطلق او باشد. نظر فردریک در چنین شرایطی بدان معنی نیست که دیپلماسی تمام پیوستگی خویش را از دست بدهد یا کسی روی چیزی توافق نداشته باشد.

گفتگوی دیپلماتیک، به هر شکلِ توافق یا تضاد منافع باید رسیدگی کند؛ و جنگ استفاده از نیروهای نظامی برای دستیابی به یا دفاع از چیز با ارزشی برای دولت و تأثیر گذاردن یا جلوگیری کردن از تنظیم ارائه شده، تجلی شدید تضاد منافع بین دول است. اگر این چاره شدید، از بین برود دیگر اشکال فشار باقی می‌ماند. ماهیت و اهداف دیپلماسی هنوز باقی می‌ماند که با ویژگی نظام دولی که در آن روابط بین اعضاء بر اساس قدرت استوار است، ایجاد می‌شود و در آن وقتی قدرت تغییر می‌یابد، بروز عناصر نا امنی و تضاد اجتناب ناپذیر می‌شود. نمی‌توان از گفتگوهای دیپلماتیک بین دول مستقل انتظار داشت که روابط بین‌المللی را تا حد تحریم کردن تعدد منافع که خودِ باعث بروز مذاکرات پیاپی می‌شود، بالا ببرند. حداکثر کاری که می‌تواند انجام دهد یافتن راههای توافق قابل قبول و در جای ضروری با ارائه، انگیزه‌های دیگر دیپلماسی، نه علت سادهٔ زور است و نه فن تضمین کننده برای حل اختلافات دول بدون توسل به زور از طریق مذاکره است.

حال باید، به اهمیت همکاری و اتحاد روابط بین قدرت و اقناع در امور بین‌الملل بپردازیم یک عضو نظام دولی، با هر یک از اعضاء بطور جداگانه وارد عمل نمی‌شود. روی هر موضوعی که دولتهای خاصی توافق کنند، دلیل نمی‌شود که بتنهایی عمل کنند بلکه همگی به اتفاق هم حتی در ساده‌ترین و سست‌ترین نظامها، دولی که هیچ گونه اتحاد رسمی ندارند بلکه فقط منافع مشترکی را دنبال می‌کنند، بطور طبیعی برای رسیدن به آن مقصود یا حفظ آن همکاری خواهند کرد، در حالیکه قدرت و تلاششان را برای اقناع آن، روی هم می‌گذارند. دولتها، تحت شرایطی، روی مسائل مختلف، چانه زنی محدودی با دول دیگر می‌کنند. برای مثال حکومتهای بریتانیا و شوروی سابق روی تحولاتی که مایل بودند بر حقوق دریاها صورت گیرد، توافق نسبتاً مفصلی داشتند و گر چه روی بسیاری از مسائل دیگر مخالف هم بودند، برای رسیدن به این منظور با هم کار

می‌کردند. از طریق چنین همکاری، دولتی، می‌تواند از منافع دولت دوست دیگر حمایت کند. و در عوض، دولت اخیر، می‌تواند در موضوع مهمی از دولت اول، متقابلاً حمایت کند محاسبهٔ آنچه معاوضهٔ معقولانه‌ای است، اهمیت دادن به عدم آزردن دولت دیگری که به همکاری یا خوش نیتی‌اش در موارد دیگر نیاز هست، و سپس ترتیب دادن چانه‌زنی، کار مشترک دیپلماسی است. همانطور که شامل بسیاری از جهات زندگی سیاسی درون کشوری نیز هست. گام بلندتر و مهمتر زمانی برداشته می‌شود که دو دولت یا بیشتر پی می‌برند که منافع مشترک چندی دارند بخصوص زمانیکه، درمی‌یابند، اقتدار و قدرت هر یک برای دفع تهدید مشترکی یاری رسان است. آنگاه، می‌توانند، برای حمایت از یکدیگر، بر مبنای استوارتری توافق کنند، و این توافق را بشکل قرارداد یا معاهده‌ای در می‌آورند. چنین معاهداتی، بخصوص وقتیکه در مورد حمایت نظامی علیه دشمن واقعی یا بالقوهٔ مشترکی باشد، بعنوان اتحادنامه شناخته می‌شوند.

معاهدات اتحاد، بویژه مواردی که دارای شروط نظامی و استفاده از زور باشند، ماهیت پایداری ندارند. آنها به منظور شرایط خاصی طراحی شده‌اند و زمانیکه آن شرایط تغییر یابد، منافع امضاء کنندگان مختلف نیز تغییر خواهد یافت.

اما، دولتی باید، بداند که در زمان مذاکرات و جنگ روی چه دولی به چه مدت زمانی و در چه مواردی می‌تواند حساب کند. بخصوص بیشتر طرز ادارهٔ نظامی‌اش، تا حدودی به طرز ادارهٔ نظامی متحدینش بستگی خواهد داشت. از اینرو، معاهدات اتحاد، معمولاً، بطور دقیق مدت زمان اعتبار و تعهدات نظامی که هر گروه نسبت به معاهده دارد، تعیین می‌کنند. برای کاهش فشارهای فرسایش منافع همراه در حال تغییر - فشارهای تطبیق موازنهٔ قدرت - تمامی ابزارها بکارگرفته شده تا به اتحادنامه، اعتبار بیشتری ببخشند. این ابزارها از تأسیس پایگاههای نظامی متحدین قویتر در سرزمین متحدین ضعیف‌تر گرفته تا ازدواجهای دودمانی بین خانواده‌های حاکم و سوگندهای رسمی، اعلانات ایدئولوژیکی و مبادلات فرهنگی را شامل می‌شود. دیپلماسی بریتانیا و در پی آن امریکا، بطور سنتی به خطر اتحادهایی که بیش از سودمندیشان حیات دارند، حساسند و به اینکه اتحادی که برای بازگرداندن موازنهٔ قدرت در یک مرحله، طراحی شده، ممکن است در مرحلهٔ بعدی زمانیکه نیروهای نسبی دول در نظام تغییر یافته‌اند، باعث

آشفتگی بیشتر آن شود. تمایل بریتانیا به پایان دادن تعهد متفقین با اعلان مختصری، به آن لقب انگلیسی پیمان شکن داده است.

بی شک اتحادها و ضد اتحادهای محدود و قابل تغییر به حفظ استقلال دول در یک نظام که منفعت اولیه دول است و به افزایش منافع فردی گروهها، کمک کرد. اما، نتوانست مانع بروز جنگ شود. از اینرو برای حفظ صلح و آرامش، برخی از دولتمردان و متفکران از مجمع دائمی یا اتحاد دول خوش نیت حمایت می‌کنند دولی که پیمان می‌بندند تا دولتی را که با توسل به زور منافعش را دنبال می‌کند، متوقف کنند. "صلح پادشاه" بعد از سلسله جنگها در یونان قدیم بین متحدین در حال تغییر چنین بود، پیش‌نویس عهدنامه کانت برای صلح پایدار چنین بود، میثاق جامعه ملل پس از کابوس جنگ جهانی اول چنین بود چنین پیمانهای چند جانبهٔ دائمی یا مجمع صلح، شکل خاصی از استیلای پراکنده بود، بر این اساس که ترکیب اقناع و بازدارندگی که چنین سازمان دهی شده توسل به زور را چنان خطرناک می‌ساخت که هیچ مبارزه طلبی جرأت انجامش را نداشت، بنابراین چنین چیزی برای جامعه غیر ضروری بود. مجامع اینچنینی، همیشه بعنوان اوج تجربهٔ دیپلماتیک در ساخت و استفاده پیمانها و اتحادها در آمده‌اند. اما، گرچه، آنها به شکل اتحاد نیمه جهانی در آمده‌اند و معمولاًنتیجهٔ یک ائتلاف پیروز مندانهٔ زمان جنگ بوده‌اند (برای مثال، اتحاد مقدس ۱۸۱۵ جامعهٔ ملل ۱۹۱۹، ملل متحد ۱۹۴۵). دولتمردانی چون وودرو ویلسون و متفکرانی چون کانت، مجامع بخصوص آنها را بعنوان یک نوع تعهد دیپلماتیک جدید می‌دیدند که به سود مشترک بنی‌آدم بود نه به سود خاص امضاء کنندگان آنها، مشخص‌ترین تعهد در صورت لزوم با نیروی جمعی مخالفت با توسل به بحث نهایی پادشاهان یعنی جنگ توسط هر دولتی بود ارتباط نزدیک بین قدرت و اقناع دست نخورده باقی ماند.

توجیهی برای این عقیده هست که علیرغم جامعهٔ ملل و ملل متحد، دیپلماسی قرن بیستم بطور نامتناسبی به مذاکره و مدیریت چیزیکه میتوان اتحادهای خصوصی نامید پرداخته است و خیلی کم به نظام بعنوان یک کل توجه داشته است. این انتقاد چندان علیه اعتقاد بسیاری از دول مبنی بر اینکه آنها باید خود را علیه فشارهای قدرتهای متخاصم از

طریق تشکیل مجامع حمایتی با دول همفکر بیمه کنند، نیست بلکه این انتقاد بیشتر متوجه تکیه کردن به مجمعی همه جانبه برای حمایت کردن از آنها است. در شرایط عینی، این انتقاد قابل درک است. شکایت این منتقدان این است که دولتمردان بعلت تکیه به اتحادیه‌های خصوصی، به تنظیم روابط بین بلوکها و گروههای رقیب توجه کافی مبذول نداشتند یا به دیپلماسی میدان لازم ندادند تا جامعهٔ بین‌المللی بقدر کفایت عملکرد داشته باشد. در واقع، مدیریت مؤثر یک مجمع و ابقای پیوستگی کافی بین منافع مختلف اعضایش متضمن مذاکرات و مصالحه بسیار وسیع و مداومی است. در نتیجه، گفتگوی دیپلماتیک در جنگ سرد بعد از جنگ جهانی دوم را روابط بین اتحادها احاطه کرد. قبل از جنگ جهانی اول، دولتمردان، نگران ابقای یک تعادل سراسری قدرت در اروپا بودند اما، با وجود این زمان بیشتری را به اداره کردن روابط بین گروههای مخالف اتحادهای سه گانه و توافق سه گانه صرف کردند و کمتر به اداره کردن روابط بین دو اتحاد پرداختند که بطور فزاینده‌ای انعطاف ناپذیر و غیر قابل دسترس می‌شد و این امر حتی در سالهای تخاصم شدید شوروی - غرب بعد از ۱۹۴۵، آشکارتر بود. جنگ سرد، برای توصیف حال و هوای روابط بین بلوکها یا اتحادهای آنزمان اصطلاح سودمندیست زیرا که آن برروی عدم وجود ارتباطات عادی دیپلماتیک و تابع آن به مسابقهٔ شدید تسلیحاتی، فصاحت ایدئولوژیکی و عدم درک متقابل تأکید دارد. جنگ سرد بدین مفهوم بود که دیپلماسی در مرکز نظام دول "روی یخ" بود و نمی‌توانست گفتگوی با مفهومی را برقرار سازد چونکه موقعیتهای دو اتحاد بسیار دور از هم تثبیت شده بودند. در مقایسه با این عدم وجود گفتگوی دیپلماتیک بین قویترین قدرتها، روابط بین قدرتهای تازه متحد ناتو مستلزم فعالیت زیاد دیپلماتیک بود. بطور تاریخی، تنها بر حسب مقدار تلاش صورت گرفته جهت ابداع و ابقاء اتحادها، اتحاد دیپلماسی گفتگوی بین دول در چارچوب یک اتحاد - حداقل همانقدر شاخص دیپلماسی بطور کل است که گفتگو بین دول در چارچوب یک اتحاد بی آنکه دلیل قاطعی برای دوست یا دشمن شدن وجود داشته باشد و بیش از مشورتهایی که طرفداران ایده‌آلیست امنیت جمعی، تصویر می‌کنند، چنین است علی‌رغم، اینکه اتحادها در فعالیتهای دیپلماتیک در تمامی نظامهای شناخته شده دول، موقعیت مرکزی داشته‌اند، برخی از ناظران و دولتمردان، احساس

کرده‌اند که در اهداف مرکزی دیپلماسی دربارهٔ اتحادها، عنصر خصمانه‌ای وجود دارد. نگرانی دیرین بریتانیا اینست که اتحادهای محکم، ممکن است مانع آزادی گفتگوهای دیپلماتیک و ملایمت سازی مداوم شوند. جورج واشنگتن، این شبهه‌ها را بیان کرد و نیز، انزجاری راکه مستعمرات تازه آزاد شده از هر گونه رابطه‌ای که آنها را به یک دولت قدرتمند استعمارگر وابسته کند حس می‌کنند و بیمشان از اینکه آنها بی‌جهت درگیر موافقت یا مخالفت با دولت قدرتمند سابق شوند در حالیکه به شهروندان در مورد درگیر شدن در اتحادها، اخطار می‌دهند. هر دو این احساسها در عادت معمول دول جدیدالاستقلال برای عدم - اتحاد یافت می‌شود: عادت معمولی که مانع از آن نمی‌شود که اکثر آنها، برای افزایش منافع مشترکشان در یک «جنبش عدم تعهد» بطور گروهی کار کنند که جنبش که نتیجتاً به یک اتحاد شبیه می‌شود. تصمیم نهرو برای حفظ هند از درگیری در جنگ سرد شامل این اعتقاد بود که وجود بلوکهای مستحکم غرب و شرق بتنهایی برای صلح جهانی، منبع خطر است.

این احساس وجود دارد که اتحادها و تلاش‌های دیپلماتیکی که دارای جاذبه می‌باشند، عامل انحراف و بی ارزش کنندهٔ واژه دیپلماسی هستند. بنابراین در خور بررسی دقیقی است و به سادگی به باوری تبدیل می‌شود که نه تنها در دول جدید الاستقلال یافت می‌شود بلکه در بین دول خاصی که ذکرشان رفت نیز دیده می‌شود آنانی که دیپلماسی را، حیله و فریبکاری می‌دانند، بخصوص در جائیکه مهارتهایی را جهت آمادگی استفاده از زور بکار می‌گیرد. این انتقاد که دیپلماسی اتحاد. مایهٔ فساد دیپلماسی است یا ثابت می‌کند که دیپلماسی تنها، آلت دست جنگ است، محرکش را از این بحث می‌گیرد، که ارتباط تصادفی تمایز بین اتحادهای "تهاجمی" و "دفاعی" هر چه باشد، نقطهٔ تمامی اتحادها از جمله پیمانهای چند جانبه مثل جامعهٔ ملل، ترتیب دادن استفاده از زور است. این نظریه با دیپلماسی در تضاد است که گفته می‌شود عملکرد مناسبش باید دول را قادر سازد تا اختلافاتشان را از طریق مذاکره و بدور از قدرت و شق دیگر اجبار، باصلح و صفا حل کنند در پس چنین تفسیری، میلی برای ایجاد یک شکاف غیر قابل عبور بین اجبار و اقناع است هر چند که این شکاف ممکن است در حقوق مدنی

حائز اهمیت باشد - که متصّور است که هر زمان که اجبار لازم باشد، اقتدار دولت در دسترس است - ولی در نظام دول نمی‌توان اهمیت یکسانی به آن بخشید. پاسخ مناسب به این اتهام که اتحادها فقط با کاربرد زور سروکار دارند اینست که در واقع اکثر آنها چنین‌اند. اما در دنیای دول مستقل، این امر آنها را بطور خارج از دسترس، محکوم نمی‌کند. استفاده از زور، خودش سخن آخر به روشهای مختلفی است که دول قدرتهایشان را روی دیگران اعمال می‌کنند تا آنها را متقاعد به تغییر وضعیتشان بکنند. اتحادها، وسیله‌ای است برای دول تا به توانایی‌اشان برای متقاعد کردن دیگران بیفزایند. گاهی اوقات، این امر، به مفهوم اتخاذ تصمیم دول متحد مبنی بر متعهد شدن به استفاده از زور در شرایط معین و بدقت تنظیم شده‌ای است. با اعضای جامعه ملل چنین بود و نیز با اعضای ناتو که بیش از هر اتحاد قبلی در اروپا در حفظ یک نیروی یکپارچه برای دفاع از کل حوزه، تحت پوشش پیمان پیش رفته است (اما، توجه داشته باشید که حوزه‌های خارج از پیمان، به یکدیگر مساعدت نظامی نمی‌دهند). در موقعیتهای دیگر، اتحادی ممکن است بیشتر آزمایشی باشد و چیزی بیش از تعهد برای مشورت کردن در مورد اقدام مشترک احتمالی در شرایط خاصی نباشد. تنها زمانیکه یک نظام دول مستقل با یک قدرت غالب یا با یک قدرتی که مثل حکومتی در داخل کشور، قادر به مجبور به اطاعت کردن باشد، بعبارت دیگر، تنها زمانیکه گفتگوی دیپلماتیک بین دول مستقل بطور کامل متوقف می‌شود، معقول است که از دول انتظار نداشته باشیم تا در مورد استفاده از زور با یکدیگر بحث و مذاکره کنند یا درباره‌اش پیمان‌نامه یا اتحاد تشکیل دهند. اما با گفتن این سخن باید تشخیص دهیم که تاریخ قرن حاضر بخصوص حاکی از این خطر است که دیپلماسی اتحادها می‌تواند به شکل تنها فعالیت دیپلماتیک درآید و اینکه اعضای پیمانهای رقیب نتوانند بقدر کافی با یکدیگر ارتباط برقرار کنند. بنابراین، در چنین اتحادهایی، روی نیاز به دول رهبر تأکید می‌شود، بخصوص برای اداره کردن گفتگوی مفهوم دار و تخیلی با مخالفانشان برای دست یافتن به راه‌حلهایی جهت حل اختلافاتشان در صورتیکه از توسل به زور اجتناب شود.

بنابراین، پس از آشنایی با پیوستگی دیپلماسی با زور به مصاحبت دیگر دیپلماسی به ویژه، دیپلماسی سری یعنی حیله و تزویر اشاره می‌کنیم. در مورد کاربرد دیپلماسی

توسط دولتی یا اتحادی به منظور فریب دادن دول دیگر در یک توافق سری یا در مورد تهاجم قریب الوقوع چه میتوان گفت، «غالباً، دول برای رسیدن به اهدافشان با استفاده از ایجاد شگفتی، تمهیدات سری» می‌بینند. آنها، نیروی ضربتی خود را هنگام گفتگوهای دیپلماتیک آماده می‌کنند تا سوء ظن کسانیکه ممکن است معترض آنها شوند از بین ببرند و نیروهای کشورهای دیگر را از کار انداخته و خنثی سازند. دولتی که به این طریق عمل می‌کند، دول دیگر را با یک عمل انجام یافته مواجه می‌کند که از بین بردن آن بدون درگیری طولانی و خونین امکان پذیر نیست. چونکه، دول در یک نظام، معمولاً سیاستهای خارجی خود را با همبستگی و اتحاد با دول دیگر پیش می‌برند. بعضی اوقات اتحادها دارای تعهدات سِرّی یا خیانت آمیزی هستند که در آن دول قول حمایت از یکدیگر در موقعیتهایی می‌دهند که نمی‌خواهند بطور عمومی آشکار شود.

ترس از حیرت و ترس از تعهدات سری در پیمانها، تنش بین دول در یک نظام را افزایش می‌دهد و باعث می‌شود که دیگران علیه احتمالاتی که ممکن است رخ بدهد یا ندهد آماده شوند، برای مثال با حفظ نیروهای مسلح مجهزتر از مواقع دیگر. چنین ترسی در میان تمامی قدرتهای بزرگ در سالهای قبل از جنگ جهانی اول بسیار زیاد بود. نگرانی ویلسون، رئیس جمهور آمریکا از ترس از شگفتی باعث شد که خواستار میثاقی شود که بطور علنی بدست آمده باشد و آنرا بعنوان اولین اصل از چهارده اصل برای نظم نوین جهانی بعد از جنگ قرارداد به مسأله دیپلماسی علنی در فصل دهم خواهیم پرداخت. در اینجا، سر و کار ما با این مسأله کهن است که دول مستقل در عملکرد سیاسیشان، حیله و فریب بکار می‌بندند و از دیپلماسی برای دروغ گفتن به دیگر دول، سوء استفاده می‌کنند. منصفانه است اگر بگوئیم که این واقعیت موجب سرزنش گفتمانهای دیپلماتیک نیست. همچنانکه دروغ گوئی افراد به یکدیگر موجب محکومیت همهٔ ارتباطات بین ابناء بشری نیست. نمیتوان انتظار داشت که گفتگوهای دیپلماتیک صادقتر از دولتمردانی باشد که آنها را رهبری می‌کنند. دیپلماسی را به چاقو تشبیه می‌کنند. اینکه چاقو را میتوان در راه شری بکار برد و نیز اینکه می‌تواند بطور تصادفی ببرد. بدان مفهوم است که خطرناک است و باید با دقت آنرا بکار برد. اما، دلیل تحریم

استفاده از چاقو نمی‌شود.

وقتی که تصمیم به توسل به زور اتخاذ شود، فعالیتهایی نظیر بازنگهداشتن کانالهای بحث برای فریب و اغفال دشمن، عملاً یک جنبهٔ استراتژیکی نظامی است و باید آنرا در بافت استفاده او زور در نظر گرفت. اگر - و این یک اگر بزرگی است - تشخیص داده شود که استفاده از زور با اخلاق و منطق خط سیر سیاست بین‌الملل بطور کل و نیز در مواردی بطور خاص (مثل بهبود سرزمینی که بتازگی به زور از دولتی پس گرفته شده باشد). قابل تطبیق است، در مورد نحوهٔ بکارگیری آن بطور مؤثر باید همه چیز لازم گفته شود و استفاده مؤثر از زور موجب لو دادن جزئیات مقاصد دولتی به دشمن نمی‌شود. حمله ناگهانی همیشه نهایی نیست اما معمولاً در جنگ برای خود حسابی دارد. با بدست گرفتن قدرت ابتکار و برای انجام اینکار با استفاده از فریبکاری مقاصد خود را از پنهان کردن، یکی از عوامل اصلی استراتژی است. تزویری از این دست، نه تنها در استفادهٔ احتمالی از زور بلکه بطور کلی در مذاکرات، بر این اساس توجیه پذیر است که حفظ منافع دول، وظیفهٔ حکومتها است و اینکه انواع بلا تکلیفی‌های دشواری که عملکرد نظام دولی ایجاد می‌کند دولتمردان را بسوی استفادهٔ خودخواهانه از تزویر در دیپلماسی سوق می‌دهند.

در هر صورت، فریبکاری دیپلماتیک، محدودیتهای خود را داراست. دیپلماسی، ابزار حساسی است که برای ثبت و کار کردن روی جزئی‌ترین تغییر در نگرشهای دول نسبت به یکدیگر طراحی شده‌است. بنابراین، بخوبی مجهز شده تا از اهرمهایش به منظور تشدید تضاد منافع بجای کاهش آنها، استفاده کند. جلوگیری از علنی شدن حیلهٔ بکار رفته، بسیار دشوار است و حکومتهایی که غیر قابل اعتماد شناخته می‌شوند یا به استفاده از حقه‌های آسان برای کسب موفقیتهای برجسته مشهور می‌شوند غالباً در می‌یابند که موفقیتهای بدست آمده، در نهایت امر به زیانشان تمام می‌شود. توسل مکرر به زور، خود فریبی است زیرا دولتی که به اعتبار سخنان دیپلماتهایش در موقعیتهای خاص بی اهمیت است بزودی در می‌یابد که سخنانش را در هیچ محفلی باور نمی‌کنند. زمانیکه این امر رخ دهد و دولتی بی‌اعتبار شود، برای آن دولت، به توافق رسیدن با دول دیگر بجز دولی که به همان اندازه دغلکار باشد دشوار است. در دیپلماسی هیچ جایگزینی

برای حس اعتماد وجود ندارد و بدین علت است که دیپلماتهای حرفه‌ای به داشتن رفتار خوب و ادب رسمی توجه بسیاری نشان می‌دهند که حتی در اذهان عمومی ممکن است زیاده روی تلقی شود. وقتی عدم اعتماد وجود دارد برای مثال، بلافاصله پس از اختلافات خونین، ایجاد حس اعتماد باید از جایی آغاز شود و طبیعی‌ترین موفقیت برای چنین آغازی، مجموعه افرادی هستند که بطور حرفه‌ای روابط رسمی کشورشان را با دول دیگر اداره می‌کنند. به همین دلیل، دولی که روابط نزدیکی با دول دیگر دارند، نمی‌توانند ببینند اعتماد عمیقی که بینشان بوجود آمده، از دست برود چرا که چنین اعتمادی متاع کمیاب و با برکتی است. در طول تاریخ حکومتهایی که قصد جنگ با کشوری را داشته‌اند، غالباً سفرایی را بکار گرفته‌اند تا در پایتخت کشور مورد نظر برای حمله، باوری برعکس چنین اوضاع، القاء کنند. (یکی از دلایل سودمندی داشتن روابط منظم دیپلماتیک با کشور مورد نظر برای حمله اینست که آن کشور در موقعیت بهتری قرار می‌گیرد تا درستی بیانات صلح آمیز طرف دیگر را بررسی کند.) شاید در اینجا بی ارتباط نباشد که تفاوت بین احترام رسمی و شخصی به مأمور دیپلماسی و تأثیر چنین رفتاری را روی اثر بخشی کلی گفتگوهای دیپلماتیک عنوان کنیم. یقیناً دشوار نخواهد بود تصور وضعیت‌هائی که سفیری که کلام خویش را وقف ایجاد ذهنیت خوب برای کشور متبوعش می‌کند؛ زمانیکه از او خواسته شود که دورغهای صریحی بگوید بدلایل شخصی چنان کشش وظیفه‌ای را در خویش حس می‌کند که ترجیح می‌دهد استعفا دهد یا تقاضای انتقال دهد ولی چنین دروغی بر زبان نیاورد. با اینحال، فردی که به نمایندگی منافع کشورش گماشته شده از دادن اطلاعات خاصی به قدرتهای غیر دوست امتناع می‌کند. معمولاً حس وظیفهٔ حرفه‌ایش چنان قوی است که یا با حوادث مورد نظر به توافق می‌رسد و یا قبل از اینکه بحران از نظر اخلاقی بسیار حاد شود، تقاضای کناره‌گیری می‌کند. حس وفاداری فرستاده به فرمانروا، رهبر یا حکومت منتخب‌اش میتواند، ناخوشایندی شخصی از فریبکاری را تحت‌الشعاع قرار دهد.

درک این مطلب، گرچه همواره سهل نیست ولی حائز اهمیت است که بدانیم که نقش دیپلماسی در آماده سازی استفاده از زور می‌توان هماهنگ کرد بدون اینکه به اعتبارش

بعنوان ابزار بقای نظم و اداره کننده تحولات جامعهٔ بین المللی لطمه مداومی بخورد و ملموس تر از آن، مساعدتهای چند جانبه دیپلماسی در زمان جنگ در پایان دادن به خصومتها و بعد از جنگ در مقرر کردن شرایط صلح است.

دیپلماسی نقش مهمی در آغاز یک جنگ ایفا می‌کند. زمانیکه هیچ اسباب تنظیمی برای جلب رضایت تمامی گروهها یافت نمی‌شود و هیچ راهی جز توسل به زور باقی نمی‌ماند. نقش دیپلماسی چشم دوختن به آینده است و به شرایطی که پس از جنگ مسلحانه، اجبار کردن باردیگر جایش را به گفتگوهای اقناع کننده می‌دهد. دول دیگر، مبارزان را به پذیرفتن و اعلام کردن اهداف محدود و نیز به تطبیق دادن مبارزانشان با قواعد نظام و اهداف اساسی آن مجبور خواهند کرد. دولتمردان خردمند در میان متخاصمان به نظر دول دیگر اهمیت می‌دهند چرا که به خوش نیتی آنها در زمان جنگ نیاز خواهند داشت و نیز مقامات خوب آنها در رضایت مندانه پایان دادن به درگیریها کار آمد می‌باشند و بعلاوه، آنها، توافق احتمالی با دشمن در آینده را مد نظر قرار خواهند داد و مزیت تقاضا کردن از دشمن را تا جای ممکن پسندیده می‌دانند. بنابراین باعث خواهد شد که آنها را آسانتر بپذیرد و پس از آن در جامعهٔ بین‌المللی آسوده‌تر زندگی کند. در طول جنگ، عموماً هدف دیپلماسی باید آرام کردن تضاد خواسته‌ها و منافع بین دول متخاصم بیرحم باشد، همچنانکه خود تضاد، بیرحم است. از این نقطه نظر سازش به مفهوم لفظی‌اش، روح واقعی دیپلماسی است.

همهٔ این فعالیتها، نه تنها ارتباط مستقیم قدرت بلکه اجبار از طریق کاربرد زور را در یک نظام دولتی مورد تأکید قرار می‌دهند. دیپلماسی زمان جنگ از دیپلماسی اتحاد بی مسمی تر نیست. حتی اگر در جنگهای مشهور قرن بیستم دیپلماسی زمان جنگ، با تقاضای راه حلهای کلی و تسلیم بی قید و شرط، بیشتر روی روابط نا آرام بین اتحادها بخاطر منافع روز افزون مختلف و روی جاه‌طلبی‌ها تأکید می‌کند تا روی گشایش امور از طریق گروههای سوم و بیطرفیهای کلامی برای خاتمه بخشیدن به درگیریها. بطور کلی، وقتیکه جنگ ابزار فشار سیاسی باشد به روشی که کلاوزویتس بیان کرد و نه بعنوان ابزار انتقامجوئی یا تنبیه کردن، در آنصورت اهداف سیاسیاش مستلزم آنست که کسانیکه درگیر استفاده از زور هستند توجه مداومی به روابط با دشمن داشته باشند تا تمایلش را

برای مذاکره کردن بیازمایند. مطرح شدن کنفرانسهای صلح و معاهدات به محض خاتمه یافتن عملیات خصمانه در هر زمان، نشان دهندهٔ آشکار ارتباط بین دیپلماسی و جنگ است. نیازی نیست که بلافاصله بعد از زد و خورد جنگها را رسماً خاتمه داد همانطور که پیامد جنگ جهانی دوم نشان داد. اما، هدف جنگ بعنوان ابزار سیاسی به مثابه ابزار حل تضاد منافع، از بین می‌رود اگر استفاده از زور در استقرار روابط جدید بین متخاصمان، مطرح نشود. یعنی اینکه اگر روابط جدید بین آنها با توافقنامه قانونی نشود. تنها اتخاذ تصمیم در استفاده از زور ضامن نتیجهٔ پیروز بخش نخواهد بود و تنها استفاده موفقیت آمیز از زور تضمین نمی‌کند که تأثیرات سیاسی تصمیمات اتخاذ شده در جنگ، همیشگی خواهد بود. برای رسیدن به چنین تأثیرات پایداری، تغییرات در موقعیتهای نسبی دولتها که در میدان جنگ امکان بروز یافت، باید طبق مقررات جدید پذیرفته شده بازگردانده شوند. و این امر، کار دیپلماسی است. حتی جائیکه، مغلوب شدگان (با این فرض که آنها بطور کامل ملحق نشده‌اند). در شرایط فعلی از نظر نظامی در مقابل نیروی قدرتمند تر، عاجز باشند. مذاکرات طولانی که منجر به توافق بین متحدینی شود که تنها بعلت رفع خطر مشترک اضطراری توسط جنگ متحد شده‌اند، برای یک توافق عمومی در هر حالت ضروریست. بعضی وقتها همانند سال ۱۹۴۵، چنین موافقت نامه‌ای غیر قابل تحصیل است. البته میزان مذاکرات بین دشمنان سابق بستگی به نحوهٔ خاتمه جنگ دارد. یعنی شکست دادن یک طرف، طرف دیگر را با قرارگرفتن در حالت بن‌بست؛ اما حتی جائیکه یک طرف شکست خورده، هیچ تضمینی برای ایجاد توافق وجود ندارد. اسرائیلیها متعاقب جنگ پیروزمندانهٔ ۱۹۶۷ دریافتند که گرچه در حصول توافق با متحدین سرسختشان دردسری ندارند ولی به حصول توافق سیاسی دول عرب و جامعهٔ بین‌الملل نیاز دارند. زیرا دانستند که نمی‌توانند دول عرب را وادار به مذاکره کنند، چه رسد به اینکه حکم نظامی را از نظر سیاسی، قانونی بدانند.

بطور کلی میتوان گفت قبل از آنکه توافقی مورد مذاکره قرار گیرد یا به اجرا در آید، هیچ گونه صلحی بجز متارکهٔ تخاصمات وجود نخواهد داشت. جائیکه یک قدرت شکست خورده بتواند در مقابل یک قدرت بظاهر برتر مقاومت کند یا جائیکه متحدین

پیروز موافقت نکنند یا جائیکه دول دیگر عضو نظام از پذیرش حکم نظامی سرباز زنند. هدف اصلی دیپلماسی سازمان دهی یک گفتگو بین تمامی قدرتهای مهم در حوزهٔ عملکرد در جهت دستیابی به یک توافق است. حتی در اینصورت متقاعد کردن کسانیکه بی‌عدالتی را چنان بزرگ می‌بینند که ترجیح می‌دهند منتظر فرصت شوند تا اینکه قدرتشان را باز یابند و بتوانند با اقناع یا با زور تصمیمات ظاهری میدان جنگ را تغییر دهند، بی‌تأثیر خواهد بود.

فصل ششم

ایدئولوژی ها و دیپلماسی

وقتی اهداف و سیاستهای دول در یک نظام را بررسی کردیم، مشاهده نمودیم که آنها تقاضاهای سازگار و ناسازگاری دارند. تقاضاهای سازگار موضوعات طبیعی دیپلماسی اند. برای مثال، گرچه یک خریدار یا فروشنده "در دو طرف یک میز" قرار دارند. علاقه اساسی مشترک هردو طرف به معامله است و منافع قابل تطبیقشان را نسبتاً میتوان با فرآیندچانه زنی و مذاکره بجا آورد. تقاضاهای ناسازگار، برای مثال زمانیکه دول در مورد اینکه در یک شرایط خاص چه چیز درست است، اختلاف نظر دارند، قابلیت پیگیری کمتری دارند، امّا بازهم میتوان آنها را مورد بحث و بررسی قرار داد و شاید بتوان به موافقت یا سازشی نیز دست یافت.امروزه، عملاً ،اکثرگفتگوهای دیپلماتیک بین دول با تقاضاهای ناسازگار سروکار دارد. مذاکره در چنین مواردی یا جستجو برای سازش است یابرای فراتر رفتن از اختلافات و رسیدن به عنصر جدیدی است که توافق گسترده تر را مقبول هر دو طرف سازد. ادامه مذاکرات دیپلماتیک تازمانی امکان دارد که تقاضاهای ناسازگار دول درگیر که اساساً، مورد علاقه هستند، حتی اگر برای نمایش عمومی در اعلانات اصول بطور مناسبی تحت پوشش قرارگیرند. بحث و جدل عمومی در مورد ادعاها بر سر قلمرویی خاص یا حتی در مورد قیمت نفت، تقاضاهای دولتی را دراصول کلی تحت پوشش قرار می دهد که از نظر سیاسی، محترم تر هستند: امّا بدون چنین پوششی، تقاضاها موضوع منفعت دولت هستند. حتی اگر دولتی برای استفاده از زور آمادگی یابد تا مهمترین این منافع را ابقاء کند، باز امکان بکارگیری ابقاء هست.

امّا، در جائیکه از منافع دول بطرف حوزهٔ اصول و عقاید، حوزهٔ ایدئولوژی حرکت کنیم، دیپلماسی مستعد ضرر دیدن است. در این مفهوم، ایدئولوژی، با قلمرو یا منافع سروکار ندارد چه چیزی مال ماست و چه چیزی مال کس دیگری است و نه آنچه بین دو

دولت مطلوب است، آن یک عقیده است ـ اغلب یک جزمیّت سخت دربارهٔ اینکه از نظر اخلاقی چه چیز درست است و چه چیز نادرست ایدئولوژی و عقیدهٔ دینی با روابط بین دول و نیز با گفتگوهای دیپلماتیک سروکار دارد زمانیکه جزمیّت مذهبی و عصبیّت اخلاقی در مرزهای دول متوقف نمی شوند بلکه افراد و دول را که مرکب از افرادند متمایل می سازند تابرای متوقف کردن اعمال غیر قابل تحمل در کشورهای دیگر به استفاده از فشار و نیروی نظامی دست یازند، این امر، مخصوصاً و بطور بدنامی در مورد ادیان مسیحائی صادق است که پیروانش معتقدند که ایمان را باید با شمشیر ترویج کرد. ونیز این امر عموماً در جنگهای مذهبی ونیز در جنگهای سیاسی صادق است که برای ترویج دموکراسی یا کمونیسم طرح می‌شوند. ایدئولوژی‌ها و عقاید مذهبی ممکن است تغییر یابند، امّا تا جائیکه حکومت یک دولت آنچه راکه در دولت دیگری رخ می دهد، نه تنها متفاوت از یا مضّر به منافعش می بیند بلکه از نظر اخلاقی نادرست و غیر قابل قبول می پندارد، چنین عقیده‌ای راه هر نوع گفتگو و سازش را می بندد. سد ایدئولوژیکی بر سرراه دیپلماسی و راههایی که دیپلماسی مثل آب سعی دارد و ازکنار یا بالای چنین سدّی عبور کند، موضوع این بخش است.

همه ما قبول داریم که برخی چیزها، واقعاً غیر اخلاقی اند حتی اگر همگی نتوانیم بر سراین که چه اعمالی در این گروه قرار می گیرند، اتفاق نظر داشته باشیم، مثل زمانهای قدیم یک واقعیت ملموس زندگی بین المللی است که حاکمان دولتهای خاصّي و مجموع اذهان عمومی برخی اعمال داخلی در کشورهای دیگر را چنان غیرقابل قبول می‌دانند که حتی به زیان خودشان بهٔ دول دیگر اعمال فشار می کنند تا آنها را وادار به تغییر دادن اعمال انزجار آورشان بکنند و در موارد حادتر، برای متوقف کردنشان جنگ راه می‌اندازند.دو یا سه قرن پیش، مذهب غلط و مخصوصاً تعقیب ایمان راستین بود که منجر به افروختن آتش عصبانیت عادلانه تا سرحد جنگ می شد. میلتون فریاد سرداد «خدایا، انتقام قدیس های کشته شده‌ات رابگیر" آنانی که استخوانهایشان، یخ زده در کوههای آلپ پراکنده شده است!» در عصرما، بردگی یا تبعیض نژادی یا اعمال سیاستهای اطلاعاتی شوروی علت چنین درگیریهاست. اما، امروزه، فریاد همان است که پیترزاهد به اولین جنگ صلیبی ندا داد.

شور و شوق ایدئولوژیکی، احساس جمعی است که مطالعهٔ آن ما را به روانشناسی جمعیت سوق می‌دهد و این ذوق در ایمان اخلاقی افراد و نیز در حس وفاداری و تعهدی که افراد نسبت به جامعه‌ای که در آن بزرگ شده‌اند یا نسبت به گروهی خاص در آن جامعه دارند، ریشه دارد. افرادی که مستقیماً درگیر امور دولتی نیستند و کسانی که پیوسته از فشارهای متضادی که تصمیم گیرندگان را به جهات مختلف می‌کشاند، آگاهی نمی‌یابند، مایلند که اموری را که با آن ناآشنایند، سهل بگیرند در واقع، با یک حساب سرانگشتی می‌توان دریافت که هرچه موضوعی از دسترس گروهی از مردم دورتر باشد و هرچقدر از طریق تجارب شخصی از پیچیدگیهای آن کمتر مطلع باشند، به همان اندازه قضاوتهای سریع قانونی و اخلاقی و همدردیهای بیشتری با موقعیت ایجاد شده خواهند کرد. وزنهٔ تعادل فشار اصلی که علیه چنین همدردیهای ایدئولوژیکی عمل می‌کند، بی تفاوتی است و تمایل خود خواهانه به از دست ندادن پول و مخصوصاًزندگی در نتیجهٔ دنبال کردن اهداف درازمدت. چنین بی تفاوتی خودخواهانه‌ای در دنیای مدرن نسبت به گذشته عملکرد کمتری دارد بخاطر اینکه رسانه‌های گروهی تأثیر بسزایی داشته است و نیز گروههای علاقمند از آنها برای برانگیختن خشم اخلاقی و ایدئولوژیکی مردم و ایجاد تعهد در آنها نسبت به حوادث دوری که تجارب دست اول در موردشان ندارند، استفاده کردند.

البته، حاکمان و سیاستگذاران، از نژاد جداگانه‌ای نیستند که از ملاحظات اخلاقی مصون باشند. بعنوان افراد خاص، ممکن است عقاید ایدئولوژیکی مشترکی داشته باشند یا ممکن است شور و شوق ایدئولوژیکی از اطرافشان بگیرند. بسته به شدت آن، در حوزه امور خارجه، به گفتگو ومذاکره باشد پشت خواهند کرد و حتیٰ به همکاری با دول خطاکار برای افزودن به این و آن منفعت، تن نخواهند داد. در واقع، لزوم درگیری و جنگ را خواهند پذیرفت. حتیٰ اگر، حاکم یا دولتمردی، عقاید ایدئولوژیکی اطرافیانش را نداشته باشد بخاطر اینکه از ملاحظات دیگری که روزانه در معرض توجهش قرار میگیرند یا بخاطر اینکه از مسئولیتش برای حفظ صلح و سعادت کشوری که او را انتخاب کرد ـ یا او رابعنوان حاکم شناخت، آگاهی دارند. با این وجود، از نظرسیاسی

خردمندانه نیست که با ایدئولوژی رایج آشکارا مخالفت ورزد. بخصوص در کشورهای دموکراتیک و نیز در اشکال دیگر حکومتی که در آن دولتمردان نیاز به حمایت افکار عمومی دارند، آنها معمولاً مایلند چیزی را بگویند که از آنها انتظار میرود و سپس راههایی را برای اجتناب از اعمال عجولانه یا خطرناکی بیابند که به منافع مشخص‌تر دولت و مردمی که برآنان حکم می‌رانند یا مجری آنانند، آسیب می‌رساند.

بنابراین، علیرغم مغایرت دوجانبه بین وقف اصول و دیپلماسی شدن، اصول اخلاقی، ایدئولوژی و باورهای دینی، گفتگوهای بین دول را تحت تأثیر قرار می‌دهند در هر عصر و در هر نظام دولی، اهداف و اعمال دولتمردان تا حدی توسط، ایمان و عقایدشان شکل گرفته است. مصلحت از تندی باورهای دینی می‌کاهد. و درک اینکه جائیکه هیچ دولتی نمی‌تواند قانونی را وضع کند سیاست بین‌الملل، هنرِ ممکن هاست و این ممکن بشدت محدود است. اما، عقاید همچنان پابرجاست. درست است که کمتر کسانی هستند که مصداق انتقاد گُلد اسمیت از بِرک مبنی براینکه او «آنقدر پایبند راستی بود که نمیتوانست دنبال مصلحت باشد» قرار گیرند اما شاید کسی را نتوان یافت که منحصراً بدنبال مصلحت باشد طوری که نسبت به راستی بی تفاوت گردد.

احتیاط و مصلحتی که حتیٰ حاکمان و دولتمردان متعهد به ایدئولوژی در رویارویی با صحنه بین‌الملل از خود نشان می‌دهند، حمایت ضمنی بخش عظیمی از مردم را داراست. چنین مردمانی، از رویکرد محتاطانه استقبال میکنند و در خلوت همان تردیدهای حاکمانشان را دارند یا حداقل تشخیص می‌دهند که بایست ملاحظات دیگری جز ملاحظات ایدئولوژیکی وجود داشته باشد اما اگر دلایل مادی یا خودخواهانه‌ای را در عدم نشان دادن واکنش علیه اعمالی که درکشورهای دور دست رخ می‌دهد اعمالی که مطمئناً نادرست هستند، بپذیرند احساس شرمساری می‌کنند. ولی همهٔ دلایل برای ایدئولوژیکی عمل نکردن، حریصانه نیست مثل میل به تجارت برای بقای مردم در مشاغل یا ناشی از خودخواهی نیست مثل میل به داشتن زندگیهای راحت و آسوده. این باور وجود دارد که جنگ فی نفسه بد است وجنگ ایدئولوژیکی بدترین نوع جنگهاست. این باور ارتباط نزدیکی با تمایلات دیپلماسی دارد.

این عقیده که سیاست بین‌الملل نباید صحنهٔ درگیری بر سر منافع باشد بلکه‌باید

برسر اصول باشد، بطور پیچیده‌ای با دیپلماسی سازگار است. این عقیدهٔ قضیهٔ اساسی نظام دول، استقلال دول عضو و حق هر عضو برای تصمیم گیری نحوهٔ اداره امور داخلی را مورد سئوال قرار می‌دهد. تفاوت فرضیه‌ها با تفاوت در سبکها همراه می‌شود. قاعده سازی جزیی از اصول بخصوص در جنگهای مذهبی و سیاسی، اصولی و غیر منعطف هستند برعکس انعطاف پذیری و مزیّت داد و ستد گفتگوهای دیپلماتیک. فرد هر چقدر بیشتر به اصول پایبند باشد کمتر به توافق از طریق اصل سازش رغبت نشان می‌دهد و معتقد است که اگر با اصول در سطح توازن منافع مادی که در مذاکرات بین دول امری آشناست، برخورد شود، ممکن است از طریق مذاکره روی آنها توافق حاصل شود. تشکیلات دیپلماتیک به نوبه خود برای امر تطبیق دادن ایجاد شده‌اند. سوء استفاده از دیپلماسی در چارچوب ارتباط معمول آن با قدرت و منافع یک چیز است : خسارت حاصل جزئی و قابل ترمیم است. اما، سوء استفاده از تشکیلات دیپلماسی بعنوان ابزاری برای تبلیغ و تخریب یا برای حمایت از حقانیت سیاسی و منافع ایدئولوژیکی چیز دیگریست و می‌تواند جداً مخرب باشد و تقریباً یک انحراف است که سوء استفاده از روش دیپلماتیک وبطور کلی می‌تواند مانع گفتگوی واقعی بین دول خاصی شود.برخی اوقات چیزی از این دست در ملل متحد و گردهم آیی‌های دیگر دیده می‌شود جایی که دیپلماسی چند جانبهٔ عمومی، نمایندگان دول بسیاری را با ایدئولوژیهای مختلف، گرد هم می‌آورد. ژستها گرفته می‌شوند و دیدگاهها سفت و سخت می‌شوند. جنگجویان سردی که در حین عبور از کنار هم، افتراهای ایدئولوژیکی بهم می‌زنند، قرار بود به عقیده عمومی خودشان و کشورهای غیر متعهد برسند چیزی که به قصد گردهم‌آیی دولتمردان و دیپلماتها طراحی شده بود از تلاش برای مذاکره تنظیمی با دشمن ایدئولوژیکی به تلاش برای جلب همدردی در یک کشمکش بدون سازش، تنزل می‌یابد. در طول جنگ سرد، سنت بحث و جدل در مباحثات عمومی ملل متحدچنان ثابت شد که زمانی که تنشهای ایدئولوژیکی کاهش یافتند، بحث و جدلهای عمومی ادامه یافت در حالی که، احساس آزمایشی بسوی بحث واقعی دیپلماتیک در خلوت، در حال شکل گرفتن بود.

درتمدن اروپایی، تفاوت اساسی بین مفهوم جنگ عادلانه ـ حمایت از منافع مشروع خویش ـ جنگ مقدس ـ به منظور آزاد بخشی دیگران ـ وجود داشت. وحشت و تخریب گری جنگهای مذهبی بعد از اصلاحات باعث شد افراد را متوجه نماید که مصلحت و در واقع بقای زندگی مدنی، مستلزم لگام زدن به تب و تاب مذهبی و ایدئولوژیکی می‌باشد. این افراد همچنان معتقد بودند که شکلی از مذهب درست و اشکال دیگر آن نادرست است اما، بتدریج مذهب نادرست درجاهای دیگر و حتی در کشور خودشان را با بی رغبتی تحمل می‌کنند چراکه شق دیگر بدتر از این است. هربرت باترفیلد چنین جوّی را اینگونه توصیف می‌کند:

«تحمل کردن نه چندان هم ایده‌آل،یک پایان مثبت نبود که مردم بخواهند آن رابخاطر خودش ایجاد کنند: بلکه آخرین چاره بود، عقب نشینی به بهترین مورد بعدی،آخرین چاره برای کسانی که هنوز از یکدیگر متنفر بودند اما دریافتند که ادامه دادن جنگ امریست محال. وقوع این امر حتیٰ بندرت حاصل یک اندیشه بود ـ تنها یک اتفاق بود ـ از نوعی‌که وقتی انتخاب دیگری باقی نماند وامیدی نیست که کشمکش بیشتر ارزش داشته باشد،روی‌می‌دهد.»

درچنین حال و هوایی، دیپلماسی مجدداً ظهور می‌کرد و خواستار توافق و سازش بین دول دارای ایمان مذهبی بسیار متفاوت بود حتیٰ در صورتی که چنین ایمانها نیروی کاملشان را حفظ می‌کردند، تا این که این دول را قادر سازند، تا به همه منافع فشار آور (مبرم) که تنها در صورت بخطر افتادنشان از آنها چشم پوشی می‌کردند، رسیدگی کنند. بنا بر این، امروزه دیپلماسی بدنبال راههای کاهش عدم تحمل سرسخت جنگ سرد است. دیپلماسی باعث می‌شود دول دارای نظامهای مختلف اجتماعی همدیگر را تحمل کنند و برای پیشبرد منافعشان و تنظیم کردن جامعهٔ بین‌الملل با هم کار کنند، در حالی که هنوز از عملکرد سیاسی و اقتصادی همدیگر بیزارند و آن را منحوس اعلام می‌کنند.

در اروپا، به بن بست رسیدن جنگهای مذهبی و تصمیم قاطع دول برای حفظ استقلالشان آنها را به پذیرفتن اصل خود مختاری هر دولت در تعیین مذهب خود متمایل ساخت و در نتیجه منجر به اصلاح اصل عدم دخالت دول در امور داخلی همدیگر شد. و پس از آن، در دورهٔ عقل گرایی، اهمیت ایدئولوژی شدیداً کاهش یافت و سروکار

دیپلماسی بیشتر با مسائل سرزمینی اقتصادی بود. در نظام دولی اروپا، به یک قاعده بازی تبدیل شد و به مرورِ زمان بخشِ پذیرفته شدهٔ حقوق بین‌المللی شد مبنی بر این که دول و حتی سازمانهای بین‌المللی نباید در موضوعاتی که کاملاً یا عمدتاً در چارچوب صلاحیت داخلی دولت دیگری قرار داشت، دخالت کنند. منشور ملل متحد خود به طور واضح، در بند ۲ میگوید: «هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور به ملل متحد اختیار آن را نمی‌دهد در اموری که اساساً در صلاحیت داخلی هر دولتی است، دخالت کند یا این که از اعضا بخواهد تا چنین موضوعاتی را برای حل و فصل تابع مقررات این منشور قرار دهند». البته، چنین قاعده‌ای هیچ گاه واجب الاجرا نبوده و مثل تمام قواعد دیگری که براساس اصول گسترده و ساده‌ای قرار دارند تنها به عنوان راهنمایی برای دول درآمد که هر یک آن را به همراه ملاحظات و دلایل دیگر، به رأی خود تفسیر کردند و می‌کنند. منظور از این قاعده این بود که از دخالت در امور دیگران به دلایل ایدئولوژیکی جلوگیری کند اما در مواردی که فعالیت دولتی تهدید مستقیم یا بارزی به منافع دول دیگر باشد، چنین امری صادق نیست و این مهمترین وجه تمایز دیپلماسی است.

در عمل، هیچگاه نمی‌توان به سهولت بین امور داخلی و دولتی که ربط قانونی به دول دیگر ندارد و ایدئولوژی که به طور تهدید آمیز از مرزهای داخلی فراتر می‌رود و منافع دول دیگر را به خطر می‌اندازد خطی را ترسیم کرد برای روشن شدن مطلب مورد مشابه آن، نیروهای مسلح را در نظر بگیریم. نیروهای مسلح هر دولت، ناچاراً و طبیعتاً، به همسایگانش و در نتیجه، به همهٔ دول در نظام ربط دارد زیرا که توجه نیروهای مسلح به سوی خارج است. بنابراین، این موضوع در حیطهٔ گفتگوهای دیپلماتیک قرار می‌گیرد و دول دیگر نمایندگانی را در مورد بررسی طرح نیروهای مسلحشان خواهند فرستاد - متحدین آنها ممکن است خواستار قدرت بیشتر آن باشند و دیگران اظهار کنند که سطح قدرت، به طور خطرناکی بالا رفته است اکثر جوامع بین‌المللی، دریافته‌اند که گرچه دول دیگر به طور خصوصی یا عمومی نمایندگیهایی ایجاد کرده‌اند. مداخله اجباری، قانونی نیست مگر این که دلیلی بر تهاجم قریب الوقوع دولت مورد نظر موجود باشد. در قرن

هیجدهم دیپلمات سوئیسی، واتل استدلال کرد که اگر با مردی در جنگلی برخورد کردید که تفنگش را به طرف شما نشانه رفته است، نباید منتظر بمانید تا او قصد خود را از تیراندازی به سوی شما بگوید تا بعد تدابیر دفاعی اتخاذ کنید. اما، جنگ بازدارنده، برای اطمینان یافتن از این که دولت دیگر آن قدر قدرتمند نشود که در صورت تصمیم به حمله، بتواند این کار را عملی سازد، در جامعهٔ بین‌المللی بطور عموم محکوم شده و در واقع نیز، چنین امری بندرت رخ داده است.

با این قیاس، اگر دولتی یا سازمانهای مهمی در یک دولت، وفاداری گروهی را در دولت دیگر ـ مثلاً اقلیت مذهبی یا ملی ـ مخدوش کنند چه ؟ درست است که چنین انگیزش و تبلیغی، در دولت دیگر آشوب می‌آفرینند اما چنین موردی بدون حمله، یا استفاده از هر نوع نیروی نظامی علیه آن صورت می‌گیرد. چنین موردی برای دیپلماسی همواره مشکل آفرین بوده است و هنوز نیز چنین است. البته اگر حکومت خود، نا فرمانی را منتشر کند یا به چریکها و مبارزان آزادیبخش اجازه دهد که قلمرو دولت دیگر را مورد حمله قرار دهند یا گروههای مخالف دولت دیگر را با کمک نظامی یا پناه دادن یاری دهد، همچنان که اغلب در تمامی نظامهای ثبت شده دولی روی داده است. در آن صورت دولتی که از این مداخلات متضرر می‌شود برای اعتراض، حق قانونی دارد. در موارد شدیدتر، دولت متضرر علیه دولت مداخله گر، متوسل به تدابیر نظامی می‌شود اگر مطمئن شود که خطرات جنگ از خطر تخریب مداوم آشوبگران کمتر است (برای نمونه، وقتی که اتریش ـ مجارستان در سال ۱۹۱۴ به صربستان حمله کرد). اما اگر دولت در مظانّ اتهام اعتراض کند که او هیچ یک از قوانین جامعهٔ بین‌المللی را نقض نکرده بلکه فقط به هموطنان خود اجازه داده تا عقاید و باورهای محکم خویش را پخش و منتشر کنند، اعتراض دیپلماتیک تأثیر چندانی نمی‌تواند داشته باشد، مگر این که، دولت آزرده و دوستانش بتوانند در میادین دیگر و با ابزاری دیگر فشار وارد کنند در این جا مجدداً می‌بینیم که دیپلماسی مسائل را گسترده می‌کند و سعی دارد با وارد کردن ملاحظات دیگری، به حل چنین برخورد ظریفی بپردازد. دیپلماسی از این دست برخی اوقات، می‌تواند دول را وادار سازد که در مورد نشر اعتقادات شکننده اعمال محدودیت کنند. بیسمارک گفت در دراز مدت، هر دولتی، باید خسارت پنجره‌های شکسته‌ای را بدهد که

پرتاب سنگ بسوی آنها تحت تأثیر آن دول صورت گرفته است. در یک نظام بسیار متوازن مثل اروپای زمان او، این امر فقط در دراز مدت صادق است. دشمن تراشیدن بسیار سهل است و بنا بر این دولتمردان ترجیح می‌دهند از آن اجتناب کنند مگر این که منافع واقعی و مادی اشان در خطر باشد.

نشانه رفتن سرنگونی به سوی دولت دیگر، از نظر عقلانی تهدیدی برای صلح به شمار می‌آید زیرا که باعث برانگیختن تلافی می‌شود. اما، ادامه دادن بحث در این مورد غیر قابل قبول و غیر واقعی است که مثلاً ادعا کنیم که سیاستهای داخلی دولتی که نه هدف نظامی دارند و نه علیه دول دیگر نشانه رفته است، بلکه فقط از نظر اعتقادی چنان مورد اعتراض دول دیگرند که آنان را به سوی اتخاذ تدابیر مناسب جنگ می‌کشانند، صلح را آن چنان که در منشور ملل متحد تعریف شده، تهدید می‌کند شماری از دولتها، اتهامات زیادی علیه آفریقای جنوبی و برخی دیگر علیه اسرائیل دارند چنین بحث هایی لفاظی نیستند بلکه در طبیعت سفسطه بازیهای قانونی قرار دارند که به منظور امکان آزاد گذاردن باورها اعتقاد شدید علیه دولتی به شکلی که برای بحث در مجمع عمومی ملل متحد، معتبر باشد، صورت می‌گیرد. اما با توجه دادن به شکل نادرست بحثها، نباید در قدرت اعتقادات یا در پیچیدگی که آنها برای گفتگوی دیپلماتیک و کارکرد مؤثر نظام دولی فعلی ایجاد می‌کنند، شک کرد.

مهمترین منافع دولتها که کار واقعی دیپلماسی است، استقلال یعنی حیات واقعی دولت است. وقتی که دولت قدرتمندی همسایگانش را تهدید می‌کند و عنصر اعتقادی در انگیزه‌های تهاجمش چه کم باشد چه زیاد، دول تهدید شده علیرغم تفاوتهای اعتقادیشان، احساس ضرورت به همکاری با یکدیگر علیه خطر مشترک خواهند داشت. در جنگ ۳۰ ساله، که در واقع جنگ مذهبی بود، اتحادی علیه هابسبورگ کاتولیک توسط کاردینال متعهد کاتولیک ریشیلیو ودولتمردان پروتستان تشکیل شد که حتیٰ شامل سلطان مسلمان نیز بود. در طول جنگ جهانی دوم تفاوتهای اعتقادی بین متفقین در رویارویی با خطر مشترک به حالت تعلیق در آمد. چرچیل اذعان کرد که اگر هیتلر به جهنم حمله کند، او به طرفداری از شیطان سخن می‌گوید.

اما، وقتی که تهدید منافع حیاتی دولتی و بخصوص استقلالش شدید نباشد، ایدئولوژی در شکل دادن به سیاست خارجی و محتوای گفتگویش با دول دیگر نقش مهمتری ایفا می‌کند. یک سیاست خارجی ایدئولوژیکی در این مفهوم، تحمل است که خطر جدی ایجاد نمی‌کند. درست همان طور که تحمل در فصل فرسودگی و رنج جنگهای مذهبی بوجود آمد، ظهور مجدد عدم تحمل اصول ناشی از این حس است که این کار منجر، به جنگ نمی‌شود. جنگ سردی که بدنبال جنگ جهانی دوم آمد محتوای ایدئولوژیکی بسیار بالایی داشت چون که دشمنانی که، ایالات متحده و شوروی را تهدید کرده بودند و آنها را در همان حالت جنگ نگهداشته بودند، خود نابود شده بودند. عامل محدود کننده ایدئولوژی اطرافیانشان ترس از اثرات مخرب سلاحهای هسته‌ای بود که منجر به از سرگیری دیپلماسی بین حکومتهای دو ابر قدرت شد که براساس منافع مشترک ناشی از حفظ سلاحهای هسته‌ای قابل نگهداری بود که به یکسان برای هردو خطر آفرین بود.

در عصر خود ما مسائل اعتقادی و اصولی، همچنان جایگاه مهمی را در گفتگوهای دیپلماتیک اشغال می‌کنند. سه تا از دلایل متعدد و پیچیده برای افزایش نقش در حال حاضر مهمترینند. اول، با افول امپراطوری اروپا و پایان یافتن تسلط غرب بر سایر نقاط دنیا کشورهای زیادی با پیشینه غیر غربی به استقلال رسیده‌اند یا آن را باز یافته‌اند. در نتیجه، فرهنگها و ارزشهای دیگری تجدید حیات یافته‌اند، فرهنگهایی که به درجات مختلف از احکام و اعمال غربی و نیز از توسعه صنعتی و تکنولوژی تأثیر پذیرفته‌اند، اما محو نشده‌اند. نمونهٔ بارز آن تجدید ارزشها و حقوق اسلامی در کشورهای متعدد اسلامی است که با اندیشه‌های حقوقی و اخلاقی اخذ شده از غرب تغییر یافته‌اند تفاوتهای بینشی که از تعدد فرهنگی ناشی می‌شوند متفاوت از برخوردهای اعتقادی در چار چوب یک فرهنگ است. اما، آنها نیز بخصوص در زمینه حقوق بشر به تضادهای تند اصولی منجر می‌شوند. موقعیت زنان در جامعه، نوع تنبیه بکار رفته، منع انتقاد از حکومت و بسیاری از اعمال دیگری که از یک سنت فرهنگی به سنت فرهنگی دیگر فرق می‌کند همگی مباحث اخلاقی مهم و اغلب نارضایتی اخلاقی زیادی را بر می‌انگیزند این نوع تنش اعتقادی با اعلانات بین‌المللی چون اعلامیه جهانی در مورد

حقوق بشر تشدید می‌شوند. چنین عباراتی در مورد اصول بسیار مورد تصویب قرار می‌گیرند و اگر چه دول مختلف تفاسیر متفاوتی از آنها دارند ولی این فرضیه را تشویق می‌کنند که همهٔ کشورهای جهان علیرغم شواهد غرب زدایی و اعادهٔ اختلاف فرهنگی و اخلاقی باید بسوی معیار واحدی در مورد حقوق بشر حرکت کنند.

دوم این که، دو قدرت برتر جهان (در نظام دو قطبی) هر دو نسبت به قدرتهای بزرگ اروپایی درگذشته در امور بین‌الملل خود را به یک موضوع اعتقادی و به مقاصد خاصی و به دفاع از منافعشان بیشتر وقف می‌کردند. همزمان با آن، شمار زیادی از دول جدید در انتهای دیگر مقیاس قدرت و در نتیجه باورهای اعتقادی آنها و قدرتهای استعمارگر سابق و جامعه به استقلال رسیده‌اند مبنی بر این که امپراطوریهای دیگر قانونی نیستند و زمان خود مختاری بدون شورش و بدون عملیات توازن قدرت فرا رسیده است. ترقی این اصل ایدئولوژیکی که استقلالشان را به آن مدیونند و نیز ترقی اصول دیگر چون منع کردن تبعیض نژادی و اعطای حق عدالت اقتصادی برای حاکمان دول جدیدالاستقلال با اهمیت می‌باشد. بعلاوه، بحثهای عمومی مسائل بیشتر از سابق به گفتگوهای محتاطانه و محرمانه ضمیمه شده‌اند. مجموعه‌های مختلف ملل متحد و دیگر کنفرانسهای اساسی عمومی گردهمایی و فرصتهای مغتنم زیادی را در بحث های عمومی فراهم کرده‌اند و طبیعتاً، رسانه های گروهی به بحثهای عمومی توجه بیشتری معطوف داشته‌اند تا به بحث های خصوصی جایی که تصمیمات بیشتری اخذ می‌شود ولی اطلاعات کمی در دسترس است.

تضاد اعتقادی درگذشته اغلب منجر به جنگهای حق طلبانه‌ای شد. ویلیام گرام گفت «اگر میل به جنگ دارید، اصولی را پیش بکش» و اضافه کرد برای این که صلح و حسن تفاهم بین دوّل رواج یابد دیپلماسی باید عاری از روحیه مذهبی باشد. اما امروز، بحث و جدلها و هیجانات ایدئولوژیکی که به آسانی منجر به تندی می‌شود معمولا به جنگ ختم نمی‌شود در عوض، تندی ایدئولوژیکی شکل آشنایی درگذشته بخود گرفته مثل فعالیتهای چریکی در دولتی یا در آن سوی مرزهای دولت که با حمایتهای کم و بیش دول دیگر همراه است حالت جیوه مانند خشونت و انتقام عملیات چریکی را که

نمی‌توان به دولت نسبت داد باز نسبت به جنگ رسمی اعتقادی که حداقل دولت مسئولیت آن را عهده دار می‌شد، آن را بیشتر از کنترل گفتگوهای دیپلماتیک خارج می‌سازد. نویسندهٔ روسی سولژنیتسین، آگاهانه اظهار داشت که متضاد صلح، تنها جنگ نیست بلکه متضاد آن هر نوع خشونت سیاسی است. در واقع، حتی زمانی که چیزی به سان جنگ رسمی روی می‌دهد، یک یا هر دو طرف در دنیای برخورد اعتقادی مدرن، استدلال می‌کنند که عملشان جنگ نیست زیرا که طرف مقابلشان، حکومت یا دولت قانونی ندارد و پس دشمن فاقد هویتی است که بتوان با آن، گفتگوهای دیپلماتیک را ولو توسط طرفهای سوم یا مجامع بین‌المللی دنبال کرد.

از طرف دیگر، معیار احترام در ملل متحد بیش از قصد مؤسسان آن، ایدئولوژیکی شده است. قاعده و معیار اصلی منشور آن دوستدار صلح بودن دول بود که به معیار دوستدار عدالت بودن مبدل شد که در اکثر موارد خاصیت ایدئولوژیکی دارد. در پس اهمیت یافتن روز افزون عنصر ایدئولوژیکی در روابط بین‌الملل، نحوه اداره امور داخلی توسط دولتها، مسئله مهمی در روابط بین دول شده است. نظامهای دیکتاتوری که رسانه‌های گروهی را تحت کنترل خویش دارند و به پردازش اذهان عمومی توجه دارند این امر را با توجه به اخبار دریافتی از خارج امری سهل و راحت می‌یابند ولی انگیزش اعتقادی اذهان عمومی در حکومتهای دموکراتیک به طور اصولی جزء فعالیتهای حکومت نیست. اکثر حکومتهای دموکراتیک تا حد زیادی، خود را وقف همکاریهای بین‌المللی می‌کنند و این کار مستلزم گفتگوهای دیپلماتیک مؤثر و کاهش برخوردهای اعتقادی است، با این وجود، همهٔ دولتها کم و بیش به پردازش اذهان عمومی علاقمندند زیرا می‌خواهند باعث برانگیختن یا فرونشاندن آن روی موضوعی شوند رسانه‌های گروهی با پیشبرد نظام دولتها سر و کار چندانی ندارند بلکه بیشتر به برقراری ارتباط با مردم به زبان خودشان اهمّیت می‌دهند. در امور خارجی، این عمل، مستلزم ساده سازی و تصورات اصولی و اعتقادی است. دیدگاه بیشتر کارکنان تلویزیون، خبرگزاران مطبوعات و مفسران، اکثراً اعتقادی است و بیشتر با مسائل کلی سرو کار دارند تا با مسائل خاص. گرچه، در دموکراسیها نیز گروههای فشار رغبت ویژه‌ای به استفاده از تمایلات اعتقادی و افکار عمومی بمنظور خاص دارند. همیشه برای سیاستمداران و

سخن گویان امکان برانگیختن احساسات عمومی روی مسئله نادرستی در خارج بوده است. اکنون، ایجاد خشم انتخابی، تقریباً صناعتی پذیرفته شده است. عصبانیت و تخاصم واقعی روی امور داخلی کشوری را میتوان به وجود آورد هرچند همزمان در کشور دیگری، شرایط بسیار بدتر از آن بدون توجه مردم جاری باشد.

در دموکراسیهای آزاد غرب، چنین پردازشی، جزء تخصص جناح چپ و بخصوص جناح کمونیستی و همدردهای آنها بنظر می‌رسید. اگر زمانی چنین بود امروزه دیگر چنین نیست. افول همدردی با اتحاد جماهیر شوروی پیشین بین پیشروان و مردم جناح چپ که سابقاً چشمان خویش را برروی خشونت رژیم استالین می‌بستند، عمدتاً نتیجهٔ عملیات ضد شوروی در خطوط مشابهی است که بی‌عدالتی در آفریقای جنوبی را محکوم می‌کند.

چنین خشم اعتقادی حتی اگر منجر به عملیات خشونت باری شود، باعث شرمندگی دیپلماتهای حرفه‌ای می‌شود زیرا که خلاف هدف گفتگوهای دیپلماتیک است که براساس توافقهای قابل قبول متقابل برسر مسائل و منافع استوار است و نیز این که آنها، شخصاً، برای رسیدگی به چنین امری، مجهّز نیستند، در واقع آن دسته از دولتمردان و رهبران سیاسی که از تنوّع اعتقادات حمایت می‌کنند از طرح چنین مسائلی در بحثها و مذاکرات محرمانه اجتناب می کنند یا اگر مجبور به طرح آنها شوند، تا جایی که مقدور است، به روش غیر مستقیم این کار را انجام می دهند.

در چنین بافتی، دیپلماتها، به تاجران می‌مانند. هر دو می‌خواهند به دادوستدی برسند و هردو منافعی راکه، هرچند متضاد قابل تطبیق اند تشخیص می دهند. شرکتهای دولتی و مؤسسات خصوصی اقتصادی، هردو بیک اندازه به بازار یابی وخرید کالا علاقمندند و برای این که بهترین روابط را کسب کنند، طالب حداکثر بازارهای ممکن هستند. آنها، همچنین، طالب شرایط با ثبات و منظمی هستند تا این که بتوانند فعالیتهای تجاری خویش را پیشاپیش تنظیم کنند و مداخله در معامله را به حداقل برسانند تاجران نمی‌خواهند فقط با افراد وکشورهایی که نقطه نظرات سیاسی مشترکی با آنها دارند وارد معامله شوند. تنها در موارد عادی، در تجارت با کشوری بخاطر شرایط داخلی‌اش،

فرستاده دولتی را با میل می‌پذیرند. تاجران و دیپلماتها هر دو خاطر نشان می‌کنند که چون تجارت به سود هر دو طرف است، قطع آن به کشوری که تحریم را اعمال می‌کند به اندازه کشور تحریم شده، لطمه می‌زند. به طور کلی‌تر تجارت یک نوع مبادلهٔ بین‌المللی است. بعلاوه، کنترل روز افزون اکثر دولتها بر زندگی اقتصادی، و تنظیم رو به رشد تجارت بین‌المللی از طریق مذاکره بین حکومتها و نمایندگان دیگر دولتها چون بانکداران مرکزی، تجارت بین‌المللی را به موفقیت اولیه‌اش به عنوان یکی از موضوعات اصلی گفتگوهای دیپلماتیک باز گردانده است. این موضوع، به تفصیل در فصل ۱۲ مورد بررسی قرار گرفته است. در این جا، باید اشاره کنیم که مسئله اساسی مذاکرات دیپلماتیک دول دارای نظامهای اجتماعی و پای بندیهای اعتقادی مختلف این است که چگونه می‌توان تغییر و تحولات بحران قابل برگشت را به روشی اداره کرد که خسارت به مبادلات اقتصادی را به حداقل رساند و در چه سطحی از معامله، به مداخلات سیاسی و اعتقادی در تجارت اجازه نفوذ داد.

تمایل دیپلماسی و تجارت، برای کم اهمیت کردن تفاوتهای اقتصادی بخاطر صلح و بهروزی مانع از آن نمی‌شود که جامعهٔ بین‌الملل یا اکثریت دول برای وادار ساختن دولت متمردی به رفتار کردن طبق خواسته‌های جامعهٔ بین‌الملل از تحریمهای اقتصادی به عنوان ابزار فشار استفاده نکند. تحریمهای اقتصادی وقتی که علیه دولتی که به همسایه‌اش تجاوز نظامی می‌کند یا مرتب چریکهای دولت دیگری را مسلّح می‌کند و آموزش می‌دهد توجیه واضحی دارند یعنی بخاطر ابقای نظم و صلح بین‌المللی و حفظ منافع اکثریت دول بدون توجه به اعتقاداتشان صورت می‌گیرد. اما آن دسته از تحریمهای اقتصادی که علیه یک دولت رسمی برای وادار ساختن او به تغییر دادن سیاستهای داخلی‌اش بکار می‌رود، به آسانی به تحریمهای ایدئولوژیکی بدل می‌شوند. چنین اعمال بین‌المللی نه تنها، تجربیات گران بدست آمده دیپلماسی اروپا را کنار می‌گذارند بلکه باعث می‌شوند دستیابی به گفتگوهای دیپلماتیک و توافقنامه‌هایی که دیپلماسی در پی‌اشان هست دشوار یا غیر ممکن شود.

به وضوح، مردم و رهبرانشان همچنان پایبند اعتقادات عمیق خویش خواهند ماند و به جز در مواقع بسیار خطرناک، اصول و اعتقادات و نیز حفظ و پیشبرد منافع ملی‌اشان،

جهت گیری آنها را به سوی دولتشان، تحریک خواهد کرد. بی شک، عنصر اعتقادی گفتگوهای دیپلماتیک را پیچیده می‌کند و مانع از رسیدن به اهداف سازنده آن در حفظ صلح و کنترل تحولات می‌شود اما، همچنان که دولتمردان و مردمی که ضروری می‌بینند اعتقادات پرورش یافته خویش را تعدیل کنند تا فرصتی برای ظهور منافع مادی ایجاد شود دیپلماسی نیز برای این که بتواند در دنیای واقعی عمل کند، باید چون گذشته، یاد بگیرد که باید با ایدئولوژی بسازد. رضایت بخش ترین توافق آن است که به موضوعات ایمان و اعتقاد تا جای ممکن در گفتگوهای عمومی بین‌الملل رسیدگی شود. دیدیم که در بحثهای عمومی و بطور کلی در دیپلماسی باز، (کاملاً جدای از جنگ سرد) تکیه بر مسائل اصولی و جامع اعتقادی پوشاندن به منافع کاملاً اختصاصی دولت چون نرخ بهره وامها یا الحاق سرزمین، تمایل زیادی است.

موقعیت عمومی روی اصول متعالی ممکن است منعکس کننده اعتقادات عمیق دولتمردان باشد. آن ممکن است افکار عمومی را یا اعتقادات حزبی یا کلیسائی راضی نگهدارد یا ممکن است سیاستهای دولتی را محترم شمارد و روی آنها، حمایتهای بیشتری را از کشورهای دیگر کسب کند. اما می‌تواند به روشهای غیر مستقیم در خدمت اهداف دیپلماسی قرار گیرد. آن نگرشهای محکم دولتی را به دول دیگری که در صورت تمایل به همکاری با دولت مورد نظر باید مد نظر بگیرند، روشن می‌سازد. بعلاوه، شخصیتهای عمومی و دیپلماتهای حرفه‌ای را قادر می‌سازد تا مسائل و خواسته‌های اعتقادی خاص را به اطلاع عموم برسانند و حتی بار این مسائل را از دوش خود بردارند تا اینکه دولتمردان و دیپلماتها در گفتگوهای خصوصی دو جانبه و جمعی بتوانند روی منافع و مسیر عملکرد، به بحث عملی بپردازند بدون این که دچار شرمندگی ناشی از بحثهای اعتقادی و مسائل اصولی بشوند. درست همان طوری که بحثهای عمومی به مسائل اصولی تمایل دارند، مذاکرات خصوصی بسوی سازش و درک نقطه نظرات طرف مقابل تمایل دارند و حتی علاقمندند موضوعات اصولی را نیز به میز چانه زنی بکشانند. این عمل تزویر نیست. بلکه تقسیم طبیعی کار بین گفتگوهای عمومی و خصوصی بین تضاد ارزشهای غیر قابل تطبیق و جستجو برای ارزشهای قابل تطبیق چون

صلح و استقلال، بین بینش پسندیده و هنر ـ یا مهارت ممکنهاست.

تحت سایهٔ دوگانهٔ ایمان و چانه زنی است که باید به بحثها و مذاکرات زمان خویش روی مسائل امنیت و تهاجم جمعی، عدالت اقتصادی و حقوق بشر پرداخت. وقتی مسائلی که بر جنگ سرد و استعمار زدایی حاکم بود، در خلال روی دادها رفع شد یا کنار گذاشته شد، موضوعات دیگری در زمرهٔ بحثهای عمومی قرار می‌گیرند و منافع دیگری مورد بررسی قرار گرفته و در خلوت چانه زنی می‌شوند. ایدئولوژی و دیپلماسی سازنده بسادگی یکجا جمع نمی‌شوند اما اعطا کردن جایگاه معینی در گفتگوهای عمومی بین دول به موضوعات اصولی، ممکن است روند مذاکرات خصوصی را تسریع کند و نتایج دیپلماسی سازنده را زمانی که منتشر شدند، برای عموم مقبول‌تر سازد.

فصل هفتم

سایر نظامهای دیپلماتیک

نظام‌های جهانی فعلی دول و نظامهای اروپایی که سر منشاء نظامهای اول بودند، تنها نظامهایی نیستند که می شناسیم. دول مستقل از زمانها قبل وجود داشته اند و در گذشته چه درجنگ و چه در صلح بایکدیگر مبادله می‌کرده‌اند. به ناچار، روش‌های منظم گفتگو و چانی زنی با یکدیگر را رواج دادند. برخی اوقات شماری از دول مستقل را می یابیم که مبادلات نزدیک و مداومی داشتند برای مثال، دولت شهرهای یونان قدیم، پادشاهی‌های چین باستان و دول متعدّد هند چنین نظامهای بین المللی را توسعه دادند.

هر یک از این گروههای دولتی تمدن مشترکی داشتند و بسیاری از اعمال دیپلماتیکشان برخاسته از مذهب و آداب و رسوم فرهنگ مشترکشان بود. آنها، جوامع بین المللی در قالب بودند که «پروفسور هدلی بال» توصیف کرد "وقتی گروهی از دول که آگاه به برخی از منافع مشترک و ارزشهای مشترکند، در ارتباط با یکدیگر، خود را محدود به مجموعه قواعدی می بینند و درکارهای تشکیلات مشترک سهیم می شوند، امّا آنها چیزی بیش از این بودند چیزیکه «هیدن» اینگونه توصیف کرد.

"اتحاد چندین دولت مجاور که در روشها،مذهب و مرتبه پیشرفت اجتماعی بهم شباهت داشتند و با معامله بمثل منافع بهم پیوستند." نظام دولتهای دنیای امروز، جامعهٔ بین المللی با تعریف «بال» است ولی با خصوصیات دقیق تعریف «هیدن» جور در نمی آید. امّا نظام دول اروپایی که منشاء نظام کنونی دنیاست و بسیاری از عملکردهایش رابه آن به ارث گذاشته است، باقاعده سازی هیدن جور در می‌آید همانطور که نظامهای دیگری که در پاراگراف بالا ذکر شد چنین‌اند.

ترتیبات دیپلماتیک از این نظامهای مختلف همگی شباهت خانوادگی دارند زیرا که برای هدف یکسانی برنامه ریزی شده اند : هدایت گفتگو بین دول مستقل. روشهای آنها

شاید دقیقاًروشهای ما نباشد. زیرا که ریشه آنها رفتارها و مذهب، یعنی الگوهای فرهنگی تمدنهای خویش بود، اما آنها اشکال معتبر گفتگوهای دیپلماتیک بود.این عملکرد دیپلماتیک شایان توجه ماست هم برای نقاط مشترکشان به نظام قبلی ما وهم برای تفاوتهایشان. مشاهده هدایت گفتگوهای بین المللی تحت شعاع عملکردهای دیگران سودمند است تا اینکه ما به اشکال و مدلهای دیپلماسی درکاربرد فعلی بیش از حّد متکی نشویم و در مقابل تحول و تطبیق آنها با شرایط جدید بی جهت آشفته نگردیم. ما به جای اینکه تحت تأثیر خصوصیاتی که مختص هر دوره و فرهنگ خاص است قرار بگیریم باید به آنچه که در دیپلماسی پایدار است و به تداوم و تکرار آن عناصر در نظامهای مختلف توجه کنیم. چشم انداز راههای مختلف انجام یک عمل بینش ما را نسبت به دیپلماسی گسترده خواهدکرد. بعلاوه، برخی از فنونی راکه جوامع دیگر رواج دادند امروزه، می توان به طور سودمندی اتخاذکرد.

ریشه های دیپلماسی به قبل از تاریخ ثبت شده برمی گردد زمانی که اولین قاصدان پیامهای شفاهی را از یک رئیس یا یک گروه به رئیس یا گروه دیگری می‌رساندند. «نوملین»، ترتیباتی را که در قرن نوزدهم درمیان بومیان استرالیای جنوبی وجود داشت اینگونه توصیف می کند:

در استرالیای جنوبی، بر طبق شکل رسمی حکومت، رئیس با رضایت قبیله اتحادهایی تشکیل می داد، روی مسائل جنگ، صلح و دوستی تصمیم می‌گرفت و پیام‌رسان می فرستاد - و در موقعیتهای بسیار مهم سفیراعزام می‌داشت تا با قبایل همسایه گفتگو کنند. چنین پیام رسان هایی، بی نهایت مورد احترام بودند و در زمان مأموریتشان هیچگاه مورد کوچکترین آزاری قرار نمی گرفتند.

در گروههای دیگر قبایل نخستین مثل تمدنهای پیشرفته تر قاصدان و پیام‌رسانان همیشه از نوعی مصونیت برخوردار بودند. بی شک این امر، تاحدی به خاطر حرمت عمیق مذهبی بود که افراد را از آزار و اذیت کردن قاصدی که تحت پرچم صلح آمده است، منع می کرد. و تا حدی نیز دلایل عملی داشت مبنی براینکه حاکمان و فرماندهان و حکومتها می‌خواستند به طرف مقابل پیام بفرستند و از پاسخ آنها مطلع شوند حتی اگر سخنان قاصد را باور نمی‌کردند. ارتباط منظم بین دول مستقل در مقابل پیامهای موردی،

زمانی شکل گرفت که تمدنها، توسعه یافتند و پادشاهان و حکومتها با نوشتن با هم ارتباط برقرار کردند. ارسال پیامرسانان یا قاصدانی به همراه پیام مکتوب برای انتقال و بسط دادن آن، به سفارتخانه‌ها و هیأتهای نمایندگی مبدل شده است. کمااینکه، ارتباط شفاهی و چهره به چهره که عمدتاً توسط میانجی‌گریهای ویژه و در صورت لزوم از طریق اجلاس شخصی سران حکومت صورت می‌گیرد، بعنوان یکی از روشهای اساسی دیپلماسی برقرار است. اما، کلام شفاهی به نسل‌های آتی نمی‌رسد مگر اینکه ثبت شوند. ما فقط مذاکرات دیپلماسی گذشته‌ها را از زمانی در دست داریم که بایگانی شروع به ثبت خلاصه‌ای از مبادلات انجام گرفته کرد. این مبادلات دیپلماتیک مهارتهای اقناع کردن را توسعه داد. اگر برای وارد کردن دولت همسایه‌اتان به زور اسلحه بقدر کافی، قوی نبودید یا اگر بدلایل دیگر، اخلاقی و عملی، در زمانی خاص، آمادگی جنگیدن نداشتید، به گفتگو کردن با او راغب می‌شدید و در صورت ممکن، او را حداقل در برخی خواسته‌هایتان قانع می‌کردید. به انگیزه‌هایی توجه می‌کردید-که برای او بسیار مهم‌اند ولی برای شما چندان تفاوتی ایجاد نمی‌کند. دیپلماسی از آغاز، بدلیل، انحصاری نقطهٔ اتکاء به زور بود و در مجموعه‌ای رشد یافت که مشخصه‌اش نابرابریهای زور و تضاد منافع بود بعلاوه، وقتی که دول مقتدر دارای منافع پیچیده، برسر موارد و موضوعات وسیع و مختلفی، با یکدیگر مواجه می‌شدند سیاستمداران و مشاوران نزدیکشان، توازن خاصی را در کل چنین موضوعات وسیع می‌دیدند تا اینکه روابط بین دو حکومت بصورت یک نوع مقاطعه کاری متغیر در آمد که در آن موضوعی از موضوع دیگر منشعب می‌شد. ارتباط بین دو چنین حکومتی که چانه زنی را در مبادلات وسیع و مفصل روشن ساخت، بصورت سبک در آمد و زبان و کنوانسیونهای خاص خود را پیدا کرد زبانی بود که وکلا، دقت حقوقی بدان بخشیدند و در ضمن زبان قانع کننده‌ای بود که هرگز شق دیگر مبادلات و توازن را از نظر دور نداشت یعنی توسل به زور را برای اینکه، در تجربیات اولیه روابط بین دول، دیپلماسی باید معمول‌ترین و ممتازترین شکل متقابل بحث بین حاکمان مستقل و به عنوان اولین راه چاره باشد: اما آخرین راه چاره بود، آنچه که بعداً "استدلال نهایی دولتی" نام گرفت، آخرین بحث پادشاهان جنگ بود. از آن زمان

چنین بوده‌است.

همهٔ این جنبه‌های دیپلماسی به روشنی در مکاتبات آغازین بین دو قدرت بزرگ بیان شده که خوشبختانه برای ما محفوظ مانده است، مکاتبات بین فرعون و پادشاه بزرگ هیتیت[1] در قرن چهاردهم قبل از میلاد. لوحهای [2] «گفتارهای جاوید الإمارنه» (the tell el Amarna) به زبان آرام میخی نوشته شده که نه زبان هیتیتهابود نه زبان مصریان بلکه زبان بین المللی زمان خود بود. اکثر اوقات، دو حاکم در می‌یافتند که حفظ روابطشان بایکدیگر، به نفع هر دو است و اینکه بمه فریبکاری یا نیرنگ اجازهٔ مخدوش کردن خطوط ارتباطی اشان، یعنی روابط دیپلماتیکشان راندهند. بنابراین، وقیتکه پادشاه هیتیتها، وجه آجرهای طلایی را از فرعون دریافت کرد که در داخلشان، مادهٔ دیگری جا داشت، باسیاست بسیار به حاکم همتای خود هشدار داد که مباشر نادرست کرداری در دربار فرعون وجود دارد که بجای آجرهای طلایی خالص،که فرعون بی تردید قصد فرستادنشان را داشت، آجرهایی را جایگزین کرده که فقط بیرونشان طلاست و اظهار داشت که این مباشر نادرست کار هر دو آنها را فریب داده است. پادشاه هیتیت‌ها هر چقدر هم مظنون شده بود می دانست که راه درست آوردن کامل طلایش با حداقل خدشه‌دار شدن روابطش با مصر اینست که وانمود کند که فرعون قصد داشت با صداقت به پیمانشان وفادار بماند. تا جائیکه دیپلماسی مدرن در لوحهای (Tell el Amarna) «گفتارهای جاوید الامارنه» یافت می شود اینست که برخی از نویسندگان اظهار داشته اند که هیچ اندیشه یا اعمال نویی در دیپلماسی تا ظهور سفرای مقیم یا حتی تا تأسیس جامعه ملل وجود نداشته است! گرچه، چنین ادعاهایی بی معنا هستند ولی راهی را نشان می دهند که درآن، مناسبات دیپلماتیک بین دو قدرت، بخصوص قدرتهای

۱-هیتیت نام قومی است که تا سال ۲ قبل از میلاد بر آسیای صغیر و سوریه حکمروائی می‌کرد و زبان هند و اروپایی این قوم با خط میخی نمایش داده میشد.

۲-الآمارنه نام جدید آختاتن شهری در مصر باستان که آمنومنیس چهارم آنرا در سدهٔ ۱۴ قبل از میلاد در کرانه خاوری رود نیل و در نزدیکی مالاوی بناگرد می‌باشد که امروزه اختصاصاً به باقیمانده‌های موجود در این شهر به ویژه برخی لوحه‌هائی که در ۱۸۸۷ کشف شد اشاره دارد.

بزرگ‌دارای منافع متعدد، فنون و راهکارهای‌خود را توسعه می دهند. چنین خصوصیات دائمی هستند که با نشان دادن اینکه چه چیز پایدار است و چه چیز احتمال تغییر دارد، چشم اندازی به مطالعهٔ دیپلماسی مدرن می بخشند.

در تمدنهای باستانی خاورمیانه، حتی حاکمان سلطنتی که آرزو داشتند سلطنت خود را برمردمان دیگر بسط وگسترش دهند، ترجیح می دادند با امتناع و باکار برد محدود و مدلل قدرت به اهدافشان برسند. قبل از توسل به زور راههای تهدید و نوید را می آزمودند چراکه می‌دانستند که بکارگیری زور همیشه گران تمام می شود و اغلب با خطر همراه است. آشوریهای بی رحم و حسابگر با پادشاهان قلمروهایی که تصرف می کردند با بیرحمی علنی رفتار می کردند تا ترس از آشور را بدل دیگران بیندازند و آنها را وادار به تسلیم کنند. وقتیکه، آشوریان برای مثال پشت دیوارهای اورشلیم با مقاومت روبرو می شدند،"کتاب شاهان" توصیف می کند که فرمانده آشوریان متوسل به دیپلماسی شد و مزایای تسلیم شدن اسرائیلیها را تا حّد ممکن با عبارات مطلوب به آنها گوشزد کرد، ضمن اینکه به آنها هشدار داد که مقاومت بیشتر تنها مرگ را بدنبال دارد. ایرانیانی که بدنبال امپراطوری آشوری آمدند، قدرت امپراطوری متمدن تر و اساسی تر داشتند. حتی در روزگار توسعه قلمروشان، تلاش قابل توجهی برای بدست آوردن اساس خواسته هایشان از طریق مذاکره کردند در ضمن اینکه بقدر کافی نیرو بسیج می کردند که در صورت شکست مذاکرات از طریق جنگ به اهدافشان برسند. از رویارویی اشان با یونانیان آموختند که نتیجهٔ جنگ با یک شهر یونانی اطمینان بخش نبود و بطور روز افزونی به دیپلماسی روی آوردند، آنزمانیکه در قیاس باشهرهای مهم یونانی، توانایی نظامی اشان روبه افول گذاشت. ایرانیان در طول دوره توسعه طلبی، یک روش دیپلماسی رابکاربردند که در رفتار با افراد دارای سنن بسیار متفاوت کاربرد بارزی داشت و امروز در برخی موارد نادر ازآن استفاده می شود. آنها یونانیان برجسته یا حاکمان کشورهای همسایه مثل پادشاه مقدونی را بهمراه خود ایرانیان برای مذاکره با یونانیان به یک شهر یونانی اعزام کردند.

دولت شهرهای یونان باستان، بشدت به استقلال سیاسیشان پایبند بودند. اندیشهٔ داشتن یک حکومت واحد در یونان وقتی به ذهنشان خطور کرد، برایشان مشمئز کننده

بود. امّا، دریافتند که نیاز مبرم وجود دارد که ایالات (دول) مستقل که در مقابل هم جبهه گرفته بودند گفتگویی رابه جریان بیندازند. همچنین بسیاری از یونانیان اهمیت زیادی به مهارتهای دیپلماتیک اقناع و فصاحت کلام می‌دادند و در نتیجه، در روابطشان با یکدیگر و با امپراطوری بسیار متفاوت ایرانی که بربرخی از آنها، حکمفرمایی سبستی را اعمال می کرد، تأکید زیادی بر اقناع کردند که منجربه ظهور یکی از توسعه یافته ترین دوره های دیپلماسی قبل از زمان ما شد.

پیشرفته‌ترین دولت شهرهای یونان، روابط خارجی خود را به تنهایی اداره نمی کردند بلکه به شکلهای لیگ یا اتحادیه درآمده بودند. بین اتحادیه های متعدد وبین دول مهم و نیز با ایرانیان ، ارتباط فعال و سازمان یافتهٔ دیپلماتیک وجود داشت. نظام دیپلماسی آنها متفاوت از نظام دیپلماسی ما بود. صاحبان قدرت یک شهر پیک های مخصوصی را به شهر های دیگر می‌فرستادند. این پیکها،موضوع را تا حد ممکن برای حاکم یایک شورا یا مجمعی از شهروندان که تصمیم گیرنده یک مجموعه بود، بطور قانع کننده ارائه می دادند. "توسیدید" در کتاب بزرگ "تاریخ تمدن ها" از جنگ پلوپونز در قرن پنجم قبل از میلاد، داستانش را برحسب این نمایندگان که آنها را مفصل توصیف می‌کند و به همان اندازه، برحسب عملیات نظامی و دریایی تعریف می کند.یکی از جنبه های الگوی دیپلماسی دردرون اتحادیه های یونانی قابل توجه است زیرا که امروزه، نیز به یکسان رواج دارد. وقتیکه شهری در مرحلهٔ استعماری یا توسعه بود، برای مثال، مثل آتنی هاکه در دوره‌ای بودند که منجر به جنگ پلوپونز شد، قصد داشتند بر متحدینشان مسلط شوند و با آنها بعنوان زیر دستانشان رفتار کنند وکسانیکه تصمیماتشان را نمی‌پذیرفتند سرجای خود بنشانند، در حالیکه اتحاد یا ائتلافی که با شهرمسلط مخالفت می ورزید، باید بیشتر به طرفداران داوطلب تکیه می کردند. بنابراین، متحدان اسپارتها در زمان توسعه استعماری آتنی ها، جدای از خود اسپارتها تشکیل جلسه می دادند و بیشتر از آنچه آتنی‌ها به متحدینشان اجازه می دادند، در سیاست سازی حرف برای گفتن داشتند.

هر چند که روابط بین اتحادیه های رقیب - و بین آنها - بدون شک مؤثر بود آنها متعصب و محدود باقی ماندند. دنیای یونانی قرن پنجم قبل از میلاد بعنوان یکی از

دشمنان و رقبا باقی ماند بدون اینکه تشخیص کلی داده شود که شهرهای مهم وظیفه یا مسؤولیت آگاهانه ای دارند که نظام جوامع کاملاً مستقل را طوری بسازند که بعنوان یک مجموعه عمل کند. یونانیها، در گردهم آیی های عمومی مثل بازی و فستیوالهای مذهبی گردهم می آمدند امّا از لحظه ای که آنها تفکر حکومت دوپادشاهی را رها کردند- چیزیکه ماتبانی یا ادارهٔ مشترک جامعهٔ بین المللی می نامیم - برای مدت طولانی - خارج از اتحادها، هیچ نوع دیپلماسی چند جانبه و هیچ حس مسوولیت صلح و نظم وجود نداشت.

امّا در قرن چهارم قبل از میلاد، تلاش سیستماتیک و طولانی مدت برای محدود کردن دامنه منازعه و فرا رفتن از اوامر سلطه جویانه و مقاومت در برابر آن، صورت گرفت این تلاش، عمدتاً کار ایرانیان بود نه دولت یونانی. آنها، خود را چنان ضعیف و گرفتار امور دیگر یافتند که نمی توانستند منافع خویش را پیش برند یا حتی با توسل به نیروهای نظامی از خودشان علیه اتحادهای اصلی نظامی دفاع کنند. از آنجاکه ایرانیان نمی‌توانستند از طریق جنگ غالب شوند، دیدندکه منافعشان در صلح کلی با یونان قرار دارد. سعی کردند از طریق دیپلماسی به این امر دست یابند. انجام تلاش عمده دیپلماسی که شهرهای مهم یونانی نیز درآن نقش فعالانه ای ایفاکردند، همانند عصر ما براساس دیپلماسی دوطرفه قرار داشت. رفت وآمد مداوم پیکها بین دول مهم یونان و ساردیس وجود داشت جائیکه عمدتأدرآنجا دیپلماسی ایران با یونانیان انجام می گرفت.

هدف تازهٔ سیاست خارجی بسیاری از دول مستلزم فن جدید و مهم دیپلماتیک بود. قدرتهای اصلی، کنگره های بزرگ سیاست بین المللی تشکیل دادند که درآن رهبران یا افراد منتخب شهر، از همهٔ دول مهم سیاسی یونان و از ایران گردهم آمدند تا تنظیم کلی امور مهم را مورد بحث قرار دهند و قوانین رابرای آینده بگذارند. ایرانیان دیگر برای بی‌طرف ماندن یا حمایت از طرف ضعیف تر تلاش نکردند. آنها سعی کردند با همکاری قدرت مسلط یونان، قاعده ای برای حفظ و نگهداری صلح بیابند طرح صلح کلی در دنیای یونانی، که بنام صلح پادشاه معروف است، براساس این مفهوم بودکه تعدادی از دولت شهرهای واقع در بخش اروپائی دریای اژه که از نظر سیاسی قابل مذاکره بودند

باید مستقل شوند، ضمن اینکه ایرانیان باید برشهرهای یونانی نشین بخش آسیایی که دردوران قبلی مالک بودند، قدرت صوری داشته باشند. جمعاً، هشت کنگره بین سالهای ۳۹۲ و ۳۶۷ ق.م تشکیل شد، نه تنها ثبات سرزمینی بنا نهادند، بلکه، پس از بحث زیاد بر سر اصول کلی معینی مثل حق سخن گفتن برای تمام دول یونانی و قوانین عملی مفصلی برای تنظیم کردن امور بین الملل توافق نمودند. قدرتهای بزرگ، در میزبان شدن برای چنین کنگره‌هایی (که اغلب در آتن، اسپارت یا ساردیس برگزار می شد) و در گوش سپردن به آنچه سخنگویان برای دول کوچکتر می گفتند سود می‌بردند هم برای اینکه دول کوچکتر بار اخلاقی را بدوش می کشیدند و هم از آنجا که، آنها رویهم رفته از نظر سیاسی به چیزی نائل شدند.

درست است که قواعد اصلی راهنما که در این کنگره ها وضع می شد غالباً نقض می‌گردید و جنگ بین دولت شهرهای مهم متخاصم قلمرو یونان و اتحاد یه هایشان ادامه داشت. امّا، با وجود این، کنگره ها ابداع بسیار مهمی بود. گرچه، آنها شکاف قوانین را پرنکردند ولی این شکافها رادرچارچوب قابل کنترلی حفظ کردند. شهرهای مقتدرتر تعهدات اجرای صلح را پذیرفتند. این کار رااغلب بسیار تحکم آمیز انجام دادند اما با احترام بیشتر به استقلال دیگران و به قواعد بازی و آگاهی بیشتر به وجود یک « نظام بین الملل » نسبت به آنچه قبل از آن کنگره ها بود یا بدون وجود آنها می توانست باشد ایرانیان به سهم خویش، نسبتاً ناقضین صادقی بودند زیرا آنها می‌توانستند نقطه نظرات خود را تنها از طریق اقناع کردن مستولی کنند که معمولاً نیز دراین کار کمک مالی می‌شدند یکی از نهادی ترین خصوصیات این کنگره‌ها، که در آنزمان بنظر دولت شهرهای مقتدر آنقدر مهم نمی رسید، این تفکر بود که با قائل شدن استثنائات سنجیده مشخص، حتی کوچکترین شهرها نیز حق استقلال، وشرکت وسخنرانی کردن در کنگره‌ها می یافتند. امروزه، تفکر نمایندگی جهانی دوباره اهمیت یافته است. دولِ بسیاری، حتی آنقدر کوچک و توسعه نیافته که سخنگوی مؤوثری در نظام دیپلماتیک اروپا نداشتند، حالا در سازمان ملل متحد پذیرفته می‌شوند. وقتیکه الگوی چندجانبه توسعه یافت،

دولت شهرهای یونان برای تماسهای مستقیم بایکدیگر وبرای نمایندگی در کنگره‌ها، بر

پیکها تکیه می‌کردند. امّا، مسافتها طولانی بودند و آگاهی یافتن از رویدادهای دول دیگر یا اعزام پیکی بموقع به آنجا برای تأثیر گذاردن روی یک تصمیم ناگهانی آسان نبود. دیپلماسی یونان به داشتن تماس مداوم یا سخنگویی در دول دیگر احساس نیاز کرد. اندیشه داشتن سفرای مقیم به ذهن یونانیان خطور نکرده بود و زمانیکه در دورهٔ رنسانس در ایتالیا مرسوم شد مؤثرترین ابزار دیپلماتیک گردید. در عوض، یک شهر یونانی در شهرها، نمایندگی داشت. که چنین نمایندهای را وکیل می‌نامیدند. وظیفهٔ یک وکیل پیشبرد منافع شهری که نمایندگیش را بعهده داشت و یافتن راههای برقراری تعادل منافع و سیاستهای دو دولت شهر بود. او در بحثهای مجلس خود، به نفع شهری سخن می‌گفت که نمایندهٔ آن بود و به پیکها و هیأتهایی که از شهر مذکور می‌آمدند، سکنی می‌داد و موقعیت سیاسی شهر خویش را برای آنها تشریح می‌کرد.

وکیل، بعنوان بدیل اعزام سفرای مقیم به مراکز دول دیگر، در صورتی کارکرد خوبی دارد که منافع دو دولت در تضاد جدّی با یکدیگر نباشد. در غیر اینصورت وفاداری وکیل بین منافع شهر خود و شهری که نمایندگیش را عهده دار است دوپاره می‌شود. امروزه، سفیری در یک کشور دموکراتیک با یک یا دو شهروند برجسته بخصوص اعضای پارلمان یا قانونگذاری که دوستان خوب کشورش هستند، در تماس دائم است و به او در مورد نحوه پیشرفت روابط بین دو کشور توصیه‌هایی خواهند کرد و در اجتماع به نفع کشورش سخن می‌گویند. اما، اندیشه بکارگیری سفرای مقیم در پایتختها و در مجامع بین‌المللی مثل سازمان ملل، مانع از آن شده که از وکیل بعنوان ابزار مهمی در نظام بین‌المللی خودمان استفاده کنیم.

جهان ایرانی - یونانی بعد از فروپاشی امپراطوری کوتاه اسکندر مقدونی کاملاً متفاوت بود. ژنرالهای اسکندر امپراطوریش را به چند پادشاهی مستقل تقسیم کردند خانواده‌های سلطنتی که به همان محیط افسران مقدونی تعلق داشتند از طریق ازدواج با یکدیگر مرتبط بودند. برخی از دولت شهرهای یونان، هستی مستقلشان را حفظ کردند و بقیه، به شکل اتحادیه‌ها یا فدراسیونهای در هم تنیده شده‌ای در آمدند با این وجود، قدرت کوچکی باقی ماندند. از آنجا که، حاکمان دول بزرگ همگی، با داشتن زمینه و

بینش مشترک و ارتباط یکسان با تمدن یونانی - مقدونی بودند، برخی از عملکردهای قبلی یونانی را ادامه دادند. تلاشهایی صورت گرفت تا معیارهای هدایت بین دول با ترتیبات کاملاً پیچیده برای داوری و مساعدت بیطرفان ابقا شود. نمی توان چنین معیارهای هدایت رابه مفهوم امروزی، حقوق بین الملل دانست امّا، آنها سرآغاز حقوق پذیرفته شده دریایی بودند که عمدتاً توسط شهر بزرگ تجاری "رودز" توسعه یافت. امّا اساس حیات دیپلماتیک در اعصار مقدونی شبکهٔ بغرنجی از اتحادها و پیمانها بین خانواده های حاکم مقدونی بود که ازدواجهای بینابینی زیادی کرده بودند و هرگز به یکدیگر اعتماد نداشتند و غالباً با تخاصمات تلخ خانوادگی متفرق می‌شدند در چنین اوضاعی،همانطور که انتظار میرود، مراودهٔ دیپلماتیک به هیچ عنوان شبیه مبادلهٔ با احتیاط و دارای سبک نبود که ازطریق زبان سومی بین فرعون و پادشاه هیتیها صورت می‌گرفت. برعکس، در خانواده های مقدونی، یک امر صمیمی تری بودکه عمدتاً شامل بحث و چانه زنی بین پسرعموها بود و غالباً زنان خانواده آنرا اداره می کردند و متاسفانه، گزارشهای مکتوب بسیارکمی از آنزمان به ما رسیده است. این نوع دیپلماسی، پیشاپیش حاکی از دیپلماسی درباری اروپای قرون هفدهم و هیجدهم بود زمانیکه اکثر خانواده های مهم حاکم به یکدیگر مرتبط بودند، ولی دیپلماسی مقدونی مانند نظام اروپایی بسوی تشکیلات آگاهانه ای با همان خلاقّیت توسعه نیافت.

همزمان بانظامهای یونانی و مقدونی، دو تمدن دیگر آسیایی یعنی هند وچین نیز شامل شماری از دول مستقل با منافع درهم تنیده شده‌ای بودند. آنها نیز الگوهای پیچیدهٔ ارتباط و اعمال دیپلماتیک خود را بسط دادند. سنن هندویی و چینی، هر دو به امپراطوری جهانی ایده آلی برمی گرددکه برتمامی قلمروهائی حکومت می‌کرد که چنین تمدنی در آنجا غالب بود. درنتیجه، تلاش یک دولت مقتدر برای تصرف دول دیگر وبازسازی حکومت جهانی، به نظر موجّه‌تر می‌رسید نسبت به یونانیان که حق طبیعی و مقبول دولت شهرها می‌دانستند که از یکدیگر مستقل شوند.

جالب ترین دیپلماسی و روابط بین قدرتها در هندباستان که‌به ما رسیده است "آرتاشاسترا" است هستهٔ این نظامنامهٔ بزرگ سیاستمداری توصیه در مورد نحوهٔ اداره

جنگ و دیپلماسی است و نحوهٔ تأسیس حکومت جهانی که توسط وزیر برهمن [۱]، "کوتیلا"، پس از تهاجم چنگیزخان به هند تدوین شد. امّا، آن شامل خرد و نصایح کهن و جملات قصار در مورد هدایت روابط بین الملل است که برخی از آنها، به دورهٔ قبل از نوشته های کوتیلا برمی گردد و برخی دیگر بعداً افزود شدند دیدگاه ونصایح کوتیلا، شباهت بسیاری به دیدگاههای ماکیاولی دارد: هر دو آنها، تحسین یکسانی نسبت به جاه طلبی و کاردانی نشان می دهند. گویی شهریار ماکیاولی با شماری از عقاید و مثلهای قرون وسطی وبا نظریه‌های بعدی درباره بیطرفی، دیپلماسی و حقوق بین الملل ترکیب شده و آرتا شاسترا را بطور کل بوجود آورده است.

صحنهٔ هند شامل حاکمان سنتی، ماجراجویان نظامی که خود را پادشاه کردند ونیز دول جمهوری بود. وقوع جنگ مکرر بود زیرا که همیشه دولتی بود که برای سلطه یافتن تلاش کند. هر دولتی که خواهان ادامهٔ حیات بود و هردولتی که خواهان توسعه قلمرویش بود، می بایست از آنچه در دول همسایه می گذشت مراقب و آگاه باشد، وشبکه‌ای از اتحادها وپیمانها بوجود آمد زیرا هیچ دولتی بقدر کافی احساس قدرت نمیکرد که تنها بماند و همسایگانش را نادیده بگیرد. هم ارتباط مرتب وهم جاسوسی کردن به شدت توسعه یافت. هندیها مثل یونانیان، سفرای مقیم دائمی نداشتند: آنها به پیکهائی تکیه داشتند که پیامها را تحویل می‌دادند و به مذاکره کنندگانی که اختیار داشتند توافقنامه‌ها را به سود رهبرانشان ایجاد کنند یا محتوایشان را تغییر دهند. (که در نظام اروپایی، نماینده تام‌الاختیار نام دارند). هر دو گروه، معمولاً برهمن بودند، هندیهای طبقه ممتاز بودند که جدای از حفاظتشان بعنوان فرستاده یا قاصد، در هر حال، دارای یک مصونیت خاصی بودند. آرتاشاسترا می‌گوید «فرستادگان زبان گویای پادشاهان هستند. آنها، باید اوامر پادشاهان را اجرا کنند و کُشتنشان حتی اگر تبعیدی باشند کار نادرستی است. چه دلیلی برای کشتن برهمنی وجود دارد؟» البته چنین فرستادگان برهمن، با برهمنها و دیگران در کشورهایی که بدانجا اعزام می‌شدند، تماس برقرار

۱- برهمن، یکی از افراد بالاترین طبقهٔ روحانیون هند، شخص باهوش و زرنگ و انسان آگاه می باشد.

می‌کردند و در واقع پادشاهان هند غالباً کمتر به خاطر تحویل دادن پیغام می‌فرستادند و بیشتر بخاطر درک اوضاع کشور مقابل اعزامشان می‌کردند و اغلب فرستادگان فراتر از این می‌رفتند. آرتاشاسترا نه تنها وظایفی را برای سفرا می‌شمارد که امروزه مناسب بنظر می‌رسد مثل مذاکره پیمانها و تأکید بر رعایت آنها، بلکه از وظایفی که برای ما مشروعیت کمتری دارد مثل توطئه، مساعدت مالی به ارتش سّری یا آشوبگر، استفلده از جاسوس و رشوه دادن به افسران دشمن نام می‌برد.این فعالیتها بخصوص برای حاکمان در فضای آکنده از تضاد مداومی که طی چندین قرن برهند مستولی بود، حائز اهّمیت بود. اینکه مصونّیت دیپلماتیک علیرغم فعالیتهای پنهانی سفرا و فرستاده‌ها، امری پذیرفته شده و جا افتاده است گواه بارز اهمیتی است که دول و حکومتهای مستقل در هر زمانی به ارتباط با یکدیگر می‌دهند.

گرچه روشهای دیپلماسی هند در آنزمان واقع بینانه بود وبه بی‌توجهی به ارزشهای اخلاقی و مذهبی جاری تمایل داشت، اشکال آن حاصل جامعه هند و رعایت اصول مذهبی بود که به روش مقدونی اصلاح شده بود. (فرستاده‌ها بین حاکمان هندی و مقدونی رفت و آمد می‌کردند). گه گاهی، شبکه پیچیدۀ دو جانبه هندی، به کنفرانسهای چند جانبۀ متفقین، گسترش یافت که در آنها حاکمان شخصاً می‌توانستند شرکت کنند. همچنین یک نظام مبسوطی از میانجیگری وجود داشت که غالباً متمایز کردن آن از فشارهای دیپلماتیک که توسط گروههای سوم در جهت منافع خود بکار می‌رود، دشوار است. اما، هیچ نوع کنگره نظام‌مند یا نشست‌های عمومی بین دولتهای خارج از اتحاد از آن نوع که در نظام‌های ایرانی - یونانی و اروپایی ایجاد شد، وجود نداشت.

شاید پربارترین دورۀ تاریخی چین زمانی بود که امپراطوری واحد و یکپارچه‌ای وجود نداشت بلکه شامل شماری از دولتهای مستقل و قوی‌الفکر می‌شند. این دوره از سال ۷۲۰ تا ۲۲۰ قبل از میلاد،تقریباً همزمان با نظامهای یونانی و مقدونی ادامه یافت. یادو خاطره یک امپراطوری یکپارچه در این دوره قوی بود. دولت مرکزی چین، پادشاه «چیو» را بعنوان امپراطور تشریفاتی به رسمیت شناخت که دیگر هیچ نوع تسلطی برآنهانداشت : امّا دول حاشیه‌ای، حتی اینکار را نیز انجام ندادند. در اکثر مواقع، دونظام اتحاد یا پیمان وجود داشت. اعضای اتحادها، اغلب تعویض می شدند و روابط بین دول

مختلف مثل کشف اسرار افراد دیگر بسیار ماهرانه شد. ازآنجا که این دوره، دوره جنگها و تعارض مکرر برای سلطه جویی بود، مراقب اوضاع و احوال بودن شرط تداوم حیات بود و هر حاکمی باید خود را از اوضاع دول دیگر مطلع نگه می داشت و تداوم گفتگو با آنها را حفظ می کرد.

دیپلماسی دول چینی دورهٔ مذکور، سبک بسیار رسمی داشت. اشکال بیرونی از مراسم تشریفاتی دربار چیو به ارث رسیده بود که در تقابل ریشه های مذهبی‌تر اشکال دیپلماتیک هندی بود. گفتگو ها با مبادلهٔ فرستاده‌ها انجام می‌شد و ماهیّت روابط بین دو حاکم دقیقاً از رتبه و رفتار فرستاده‌هایشان و نحوه مراسم استقبال از آنها سنجیده می‌شد. این نوع اعزام موقت سفیر بویژه بین اتحادها چنان متداول بود که قبل از اینکه فرستادهٔ اول پایتخت را ترک کند فرستادهٔ بعدی می رسید. هر چقدر هم حاکمی متکبر و متجاوز بود، در می یافت که اعزام و قبول فرستاده به سودش بود. دراواخر دورهٔ دول مستقل، تنزلی در نظام مشاهده می کنیم. البته چنین تنزلی آنقدر که در نقض و بی توجهی مکرر به معاهدات و قراردادهایی که فرستاده ها مذاکره می کردند، رخ داد، در رفتار با آنها که در پس جنگ و زمان ثابت ماند، ظاهر نشد. شکاف روز افزون اعتماد منجربه بی اعتمادی و خشونت شد. مبادلات و توافنامه‌های دیپلماتیک اعتبار شان را ازدست دادند، احتمال بروز جنگ بیشتر شد و دستاوردهای سازنده دیپلماسی کاهش یافت. سرانجام، دولت «چوئن» که در حاشیهٔ جامعهٔ دول و دارای منابع بیشتری نسبت به دیگران بود، آنها را تصرف کرد درست مشابه روشی که مقدونیه دولت شهرهای یونان، رم و نظام دولی مقدونی را متصرف کرده بود. در برخی از تمدنهایی که دراین فصل توضیح دادیم، یک مرکز واحدی حکومت کرده یا مسلط بوده است. مثل امپراطوریهای روم و چین. اما در برخی مواقع دیگر، شماری از دول مستقل مربوط، اعضای خانواده های فرهنگی واحد یا مشابه، نظام دولی تشکیل می‌دادند. هر اندازه، منافع دولتها در چنین نظامهایی، تداخل بیشتری داشت، نیاز به گفتگوی دیپلماتیک بین آنها بیشتر بود. همانطور که انتظار میرود. اشکال و رفتار دیپلماتیک از تمدن به تمدن دیگر فرق می کرد. در یونان باستان، اشکال آن به فرستاده هایی بستگی داشت که شوراها و مجالس

راخطاب قرار می دادند. در هند، تا حدودی از سنن مذهبی نشات گرفت و در چین عمدتاً برگرفته از آئین‌نامه های دربار بود. امّا برخی خصوصیات مشترک مهمی داشتند که امروزه در دیپلماسی نظام دولی خودمان نیز شاهدش هستیم. مصونیت فرستاده‌ها موردی بود که امروزه نیز برای جریان آزادانهٔ گفتگوها ضروریست. در مواقع عدم وجود روابط صمیمانه ووجود روابط تیره، آیین و آداب رسمی رعایت می‌شد که باعث تداوم ارتباطات و مبادلات می گشت زبان از نظر حقوقی، دقیق امّا مدبّرانه و انعطاف پذیر بود. و همیشه قرارداد هایی مانند پیمان ها و اتحادها بین دولتها زمانی رخ می داد که دول در می یافتند اهداف مشترکی دارند که با متحد شدن دستیابی به آنها آسانتر می شد. برجسته‌ترین مشخّصه فعالیت دیپلماتیک تمدنهای متفاوت این بودکه نیاز یکسان به گفتگو، باعث بروز قوانین و سازمانهای مشابهی می شد.

مدتی است که علاقه روبه رشدی نسبت به تمدنهای دیگر بروزکرده است دیگر آن اطمینانی که اجدادمان از خود داشتند نداریم. ما بسوی تاریخ انسان شناسی و باستانشناسی کشیده شده ایم زیرا آنها به ما که در دنیای سیال و متحولی زندگی می‌نمائیم و به پرسش از ارزشها و رسوماتمان احساس نیاز می کنیم، نحوهٔ ادارهٔ امور داخلی دیگران را نشان می دهند. در عصرما، همه چیزجدید نیست پس آگاهی یافتن از نحوهٔ ادارهٔ مسائلی که با آن مواجه هستیم توسط مردمان زمان ها و مکانهای گذشته برایمان آموزنده است. از نگرشها و نهادهایی آگاهی می یابیم که برای حل مشکلاتمان سودمند است که حتی در برخی مواقع، بهتر از نگرشها و قوانین ما کارگر افتاده‌اند گرچه، قابل انتقال دادن به نظام فعلی ما نیستند. در مطالعات روی اعصار گذشته، توجه بسیاری از محققان معاصر از ظهور و سقوط امپراطوریهای بزرگ بسوی دورانی معطوف شده است که شماری از دول یا جوامع مستقل درداخل یک تمدن وجود داشت. آنچه به بحث مامربوط می شود اینست که جوامع فقط به داد و ستد و جنگ یا بحث و توافق نمی‌پرداختند: آنها برای تنظیم روابطشان، نهادهاو قوانینی را ایجاد کردند. می‌بینیم که دیپلماسی به مانند یک روش نهادینه شده تنظیم امور یک نظام دولی به چیزی فراتر از تشکیلاتش حرکت می کند پراز تجربه و خرد می شود که از ابزار صرف گفتگو بودن فراتر می رود. وقتیکه برنامهٔ تنظیم امور یک نظام که بطور صنفی دریک گفتگوی

دیپلماتیک قراردارد برای مجریانش قابل رؤیت می شود وقتیکه به اصطلاح، پوسته ظاهری را درهم می شکنند، آنوقت، دیپلماسی به رویش و نمّو کامل خود رسیده است.برعکس، وقتیکه پیش فرضهای دیپلماسی، دیگر برای اداره جامعهٔ بین الملل ضروری بنظر نمی رسد و زمانیکه دیپلماسی خود بسان ترکیبی از امتیاز و فریبکاری، بطور گسترده‌ای محکوم می شود و آنزمان که هدف شماری از قدرتهای مهم بکاربردن نظام دیپلماتیک بطور کامل نیست بلکه سوء استفاده از آن است، آنوقت دیپلماسی به یک ابزار فنی وسیاسی تنزل می یابد.

برای درک دیپلماسی فهم این نقطه مهم است که نظامهای دیپلماتیک تمدنهای پیشرفتهٔ دیگر در واقع، تاحدّ ممکن سازنده بنا شده‌اند. بنابراین، در می‌یابیم که دیپلماسی سازمان یافته، به نیاز مبرم هر نظام از دول مستقل پاسخگوست و اینکه، پاسخهایی که ما برای ادارهٔ نظام بین المللی امان رواج داده‌ایم شاید برخلاف تصورمان، آنقدر هم بی نظیر و عالی نباشد. بخصوص، به تلاش مؤثر نظام ایرانی - یونانی برای سازماندهی نظم و امنیت جمعی در قرن چهارم قبل از میلاد میتوان توجه کرد بااین وجود آن نظام دولی که متوّلی چنین موفقیت‌های دیپلماتیک بود، مدت مدیدی است که از بین رفته است. آن دول، یا از طریق زور به امپراطوریهای فاتح ملحق شدند یا اهداف و پیوستگی‌اشان از بین رفت. ریسمان تداومشان از هم گسیخت. میتوان از موفقیتها و شکست های اعمال دیپلماتیک گذشته چیزهای بسیار آموخت امّا آنها الگوها یا سُنن زنده‌ای برای ما نیستند تا نظام گستردهٔ کنونی مان رابراساس آن بنا کنیم.

حال باید، به بررسی دیپلماسی بپردازیم که نظام دول اروپایی در چهارقرن گذشته از زمان رنسانس به منصهٔ ظهور رسانده است. این بررسی از آنجاشایان توجه است که توسعه یافته ترین ، خود آگاهترین و خلاقترین نوع دیپلماسی است که می شناسیم. امّا مهمتر از آن اینکه، جامعهٔ دول مستقل که متوّلی آن بود به یک امپراطوری واحد مبدل یا متلاشی نشد برعکس، نهادها و اعمال دیپلماتیک اروپایی فراتراز جامعه متوّلیشان گسترش یافت و با کمی سازگاری، به یک نظام دیپلماتیک جهان امروزی تبدیل شد.

فصل هشتم

جامعهٔ دیپلماتیک اروپا

دیپلماسی، در نظام دول اروپائی بعنوان یک هنر، یک موفقیت آفریننده، سنجیده و آگاهانه به باروری کامل نشست.

اروپای بین رنسانس ایتالیا و جنگ حهانی اول، بسیار متفاوت از جامعهٔ بین‌المللی معاصر ما بود. خواننده، در صورتی مضمون و اجرای دیپلماسی اروپا را درک خواهد کرد که تفاوتها را بخوبی بذهن بسپارد و بخود اجازه ندهد که شباهتهای آشنای بین نظام جهانی کنونی و نظام اروپایی که سر منشاء آن بود باعث گمراهی بی‌جهتش شوند. اروپا که مسیحیت لاتین به آرامی در آن رشد یافت، نسبت به دنیای پراکندهٔ ما هستی یکپارچه‌تر، تمدن مشترک و ارزشهای مشترکی داشت. در قرون وسطی، یک اتحاد معنوی موازی با قدرت غیر روحانی وجود داشت که در عمل بسیار پراکنده بود. در اروپای پس از قرون وسطی، این پراکندگی سیاسی شکل دیگری بخود گرفت: نظام سلسله مراتبی سیال فئودالیسم نام دارد، در چندین دولت با مساحتهای متفاوت متبلور شد که از امپراطوری مقدس انتخابی و پهناور روم و پادشاهی‌های بزرگی چون فرانسه و اسپانیا تا دولت شهرهائی چون "ونیز" و "لوبک" گرفته بود. این دول هنوز، تا حدی بر اساس حق موروثی حاکم نسبت به سرزمینها یا اربابی‌های خاصی بود و تا حدی بستگی به قدرت و مهارتی داشت که قادر به کسب آن بودند. مسیحیت لاتین، گرچه پس از اصلاحات تقسیم شد، ولی هنوز خود را وجود واحدی می‌پنداشت و اکنون تحت تأثیر اومانیسم، حکومت جمهوری مسیحیت انگلستان و نیز بطور فزاینده‌ای اروپا نامیده می‌شود. تا قرن هیجدهم، «برک» از اروپا بعنوان یک جامعه فدرال یا بعبارت دیگر یک جمهوری دیپلماتیک و «ولتر» از آن بنام "اتحاد دول جمهوری بزرگ مشترک" نام می‌برد. همانطور که در فصل قبلی دیدیم، طی جنگهای ناپلئونی، "هیرن هانوی"، با حسرت به

گذشته و امیدوار به آینده نظام دولی اروپا بعنوان "یک اتحاد چندین دول مجاور که با معامله بمثل منافع بهم پیوسته‌اند" می‌نگریست.

مرحلهٔ انتقال به ایالتی، تحکیم قدرت داخلی حاکم یا حکومت در چارچوب مشترک، تدریجی و نامنظم اما مداوم بود. قدرت و صلاحیت قضایی در ید قدرت مقامات مرکزی بود که بر حقوق و امتیازات متعدد و منحصر به فرد محلی تسلط داشتند. دولت، تقریباً بطور ناگهانی به شکل پیشرفته در ایتالیا تحت سلطهٔ حاکمانی شکل گرفت که قدرتشان کاملاً یا تا اندازه‌ای استبدادی و بدون مشروعیت اختیارات سنتی بود. چنین افرادی بخصوص، مراقب تهدیداتی بودند که علیه قدرتشان انجام می‌گرفت، هم از داخل قلمروشان و هم از طرف همسایگانشان که دیگر خود را پایبند املاک موروثی سنتی و تابعیتها نمی‌دانستند و هر زمان فرصت دست می‌داد سرزمینشان را وسعت می‌دادند. یک حاکم ایتالیایی، که هم فراگیرنده و هم تهدید شونده بود، باید خود را از آنچه در اطرافش روی می‌داد. مطلع نگه میداشت: او باید جریان مرتب و مداومی از چیزیکه سرویس اطلاعاتی می‌نامیم، را تضمین می‌کرد: و همچنین باید گفتگوی مداومی با حاکمان همسایه، انجام می‌داد: گفتگوهایی پر از اقناع، تهدیدات مخفی، اتحادهای باز، معاهدات ازدواج، مساعدتها و طرحهای توطئه آمیز علیه گروههای سوم. او به این سرویس اطلاعاتی و گفتگو نیاز داشت تا از عهدهٔ صحنهٔ جدید ایتالیا بر آید که در آن قدرت از مشروعیت قرون وسطی خارج شده بود و مشمول استفاده در هر سمت و سو و زمانی بود.

راههای کسب اطلاعات و مباحثی که شاهزادگان و شوراهای دورهٔ رنسانس ایتالیا می‌پیمودند راههای در دسترس بودند. روحانیونی بودند که در مسائل کلیسایی به مقام پاپی گزارش می‌دادند یا نمایندهٔ او بودند: عواملی خارج از فلورانس منافع بانکی خانواده سوئیسی: و مهمتر از همه شبکه‌ایی‌از نمایندگان در سراسر اروپا بود که سرویس اطلاعات اقتصادی و سیاسی را تشکیل می‌دادند و میسیونرهای ونیزی را از نظر مالی، و از نظر سیاسی جلوتر از بقیه، نگه می‌داشتند.

این نمایندگیها، هنوز سفارتخانه نشده بودند. این واژه در آنزمان مفهوم دیگری داشت. اعزام مأموریتهای سنتی از سوی حاکمی به سوی حاکمی دیگر همچون گذشته

در ایتالیا مثل سایر نقاط اروپا، ادامه داشت، ایلچی گری از این نوع، منصبی افتخار آفرین و بلند مرتبه بود که یک نجیب زاده یا شهروند برجسته که اغلب از خانوادهٔ خود شاهزاده یا در ارتباط با یک وصلت سلطنتی یا قرارداد ازدواج بود، در رأس آن قرار داشت. چنین مأموریت‌هائی که شکوه و تشریفات را با یک نوع سوداگری خاص در هم آمیخت. تنها چند هفته طول می‌کشید. اما بسیار پر هزینه بود که بخشی از آن را نمایندهٔ نجیب زاده شخص حاکم که افتخار و شکوه مراسم به او تعلق داشت پرداخت می‌کرد. در مقایسه با چنین حرکات درخشنده‌ای، نماینده مورد نظر همیشه نمایانگر قدرت نبود، همردیف اجتماعی شاهزادهای نبود که کار اربابش را توسط او پیش می برد، امّا حداقل،به کارش واقف بود و بنابراین بحث بین دو طرف گفتگو با صلاحیت برابر مفروض برای مذاکرات مورد نظر صورت می گرفت و معمولاً، او صادقتر و ارجمندتر از شاهزاده‌ای بود که به کارش رسیدگی می کرد.

چنین تصویری از نمایندهٔ دائم، یعنی دارای شایستگی های یکسان ولی از نظر اجتماعی پائینتر، نماینده‌ای که اربابش به او دستور می داد و با شاهزاده‌ای که در ارتباط باآن دستورات، دارای اعتبار بود، در نظام اروپایی تا مدتهای مدیدی بطول انجامید. عمل ابقا نمایندگان مقیم بسرعت از سرچشمه ایتالیایی‌اش به سایر نقاط "جمهوری اروپا" منتشر شد. این فرستاده های دائمی جدید از نجیب زادگان یا کشیشان بالا رتبه ای که برای مأموریتهای ویژه ای اعزام می‌شدند هم در گزارش دادن جریان مرتب اخبار و هم در اداره مذاکرات، تواناتر بودند اول اینکه، شاهزاده بایک شورا می توانست، عواملش را از حوزهٔ وسیعتری انتخاب کند بجای اینکه خود را به اشخاص دارای رتبهٔ مناسب محدود کند که اغلب بمفهوم اعزام عضو برجسته ای از خانوادهٔ خود پرسنل بود. که احتمالاً توانا و مورد اعتماد نبود. دوم اینکه، نماینده منتخب باید در محل می ماند و در نتیجه کشور مورد نظر و افراد مقتدر آن را بسیار بهتر از دیدارکنندهٔ موقت بالارتبه می شناخت. همان فرایندی که باعث شد قدرت اجرایی و قضائی درون یک دولت از نجیب زادگانی که بطور سنّتی مسؤولیت امور محلی را بعهده داشتند، گرفته شود و به عوامل وفادار معتمد، مباشران و قاضیان منتقل شود، بطور مشابهی اداره گفتگوهای دیپلماتیک

را اساساً از اشراف زادگان و سفرای موردی به نمایندگانی در خارج از دولت که شاه بود. منتقل کرد. فشار روز افزون دولتها برهم، آنگاه که سازمان یافته تر و قدرتمندتر شدند و فضاهای خیالی که سابقاً بین آنها وجود داشت را پرکردند، نیاز به ابزار تازه برای هدایت گفتگوها بین حاکمان را ضروری ساخت.

روش جدید ادارهٔ گفتگوهای سخت دیپلماتیک جایگزین و قـار سفرای بـا هـیبت زمانهای گذشته نشـد. شـاهزادگـان، نـمایندگان مـقیمشان را درخـارج مکـمل مـبادلات تشریفاتی می دیدند که با آنها آشنا بودند و بر اهمیت مناسبتهایی که آن مبادلات نشانگر شان بود، تأکید می ورزیدند. وقتیکه، دیپلماسی جدید از ایتالیا به سایر نـقاط اروپـای غربی گسترش یافت، به جائیکه اختیارات شاهزادگان هنوز ریشه در مشروعیت داشت وبه مهارتهایی که در شهریار ماکیاولی تصویر شده است کمتر بستگی داشت. آنوقت، برخی از عرف ها و کنوانسیونها - برخی از مشروعیتهای ماموریتهای دیپلماتیک سنتّی را در برگرفت. مزایای فراسرزمینی - به استثنای صلاحیت شاهزاده یا حکومت میزبان - نمونهٔ بارزی از این فرایند بشمار می‌آید. هیأتهای تشـریفاتی دسـته سـواری بـودند کـه دررأسشان شخصیتهای بزرگی قرار داشتند و بـا خـود نشـانی از شـاهزاده و قـلمرویی راداشتند که نماینده‌اش بودند. دربار کوچکشان، باسواران جلو دارش بـا افـراد مسلح متحدالشکلش، با آشپزان و خدمتکارانش، بابانوی بزرگ و نـدیمه‌هایش نـمود واقـعی دربار کشورشان بود. البته فقط بخشی ازآن بود که ازآن جدا شـده و در قـلمروشاهزادهٔ دیگری قرارداشت امّا هنوز تحت اختیارات محوّله شخصیّت برجسـته ای کـه نـماینده حاکم بود، در بین خود مطیع قوانین و مقررات کشور خود بودند. امتیازات و صلاحیت فرا سرزمینی که به رسم معمول به نجبای موقتی دربارهای خـارجـی داده مـی شـد و حمایت و مصونیتی که شاهزادهٔ میزبان به رهبران نجیب زادهٔ آنها اعطا می کرد، بزودی منجر به ظهور نمایندگان دائم حاکم شد که شخصاً کمتر مورد تجلیل قرار می گرفتند اما هنوز مثل سابق، رنگ ونشان اربابشان را داشته و نمایانگر شخص شهریار بودند.

ایتالیایی های دورهٔ رنسانس برعکس تصور قرون وسطایی از حقوق و وظایف قانونی و فئودالی، یک دولت برتر را پذیرفتند که منظور از آن واقعیت قدرت بـالفعل بـود. آنـها خیلی خوب می دانستند که تأثیر یک چنین دولت بزرگ در حدود صلاحیت اجـرایـی

باقی نمی ماند حتما از آن فراتر می رفت تا شاهزادگان و شهرهای کم قدرت را وادار سازد با خواسته‌هایش موافقت کنند. حداقل تا جایی که مربوط به روابطش با قدرتهای دیگر می‌شد. تصور این نقطه آسان است که چنین دولتی با هستهٔ کاملاً تحت کنترلش و سایه روشنی از سازش محتاطانه حاکمانه ضعیفتر باآن، می توانست با نیروی حرکتی ناشی از موفقیت فزاینده‌اش توسعه یابد یا برشبه جزیرهٔ ایتالیا یا در مرحلهٔ بعدی بر تمام جوامع مشترک المنافع مسیحی مسلط شود.ایتالیایی های دورهٔ رنسانس دیگر از دورنمای تجدید قدرت فئودالی امپراطوری مقدس روم که سابقاً از طرف گیبلینز (Ghibellnes)حمایت و از طرف گلفز (Guelfs) مخالفت می‌شد، وحشت نداشتند. آنها از یک نوع استیلای سیاسی یک ابر دولت و یک قدرت بالفعل هراس داشتند که "قانون وضع کند". چنین تصوری از یک ایتالیا که پشت یک دولت غالب واحد متحد شده باشد.ماکیا ولی (Machiavelli) و بورگیاس (Borgias)را بر انگیخت. این مطلب را اسفورزا(Sforza) زمانی در ذهن داشت که اعتراض کرد اگر قدرت ونیز همچنان افزایش یابد، ونیزیها به زودی بر تمامی ایتالیا حاکمیت پیدا می‌کنند. مقابل چنین تهدیدی، تنها راه دفاع، یک ائتلاف دول مورد تهدید بر ضد سلطه‌گری سیاسی بود. اکثر حاکمان به تهدید فوری از سوی یک دولت برتر موجود چشم دوخته بودند. آنها، چنان از دورنمای سلطه می‌هراسیدند که حتی برای جلوگیری از آن، خواستار بازگشت قدرتهای ماورای آلپی به شبه جزیره شدند. بانکدار هوشیاری چون لورنس‌دی‌مدلیسی بود که دریافت احتمال خطر می‌توانست از طرف بیش از یک دولت برتر باشد و اینکه، برای مثال، براندازی قدرت ونیز، در واقع منجر به دولت برتر دیگری می‌شد که با توسعهٔ نیروی نفوذیش، خلاء قدرت را پر می‌کرد.

گفتگوهای دیپلماتیک رنسانس ایتالیا، به مقتضای چنین شرایطی بود. از طریق پیچ و خم دسیسه و تلاش حاکمان در ریشخند کردن، تلافی کردن، تشر زدن و گول زدن یکدیگر، میشد به امر مهمتری دست یافت و آن اینکه گستردگی استراتژیهای عظیم سازنده نه تنها ایتالیا بلکه بخش اعظم اروپا را می‌پوشاند. این استراتژیهای بزرگتر، مشخصاً شامل امپراطوری عثمانی بود قدرت عظیمی که خارج از قلمرو مسیحیت قرار

داشت و دشمن صوری همهٔ مسیحیان بود ولی در عمل یک دولت بزرگ برتر شریک اصلی تجاری و حتی یک متحد نظامی بشمار می آمد. امپراطوری عثمانی قانوناً، اجنبی بود امّا در واقع عضو فعال نظام اروپا بودکه هیچ حاکم ایتالیایی نمی توانست آنرا نادیده بگیرد.

دنیای جدید سیاسی در آنسوی آلپ، در یک چیز بسیار متفاوت از ایتالیا باقی‌ماند حاکمان ایتالیا مثل اسفورزادرمیلان یا مشروعیت سنتی نداشتند و یااینکه مثل پاپ ها ازاختیارات خود در راه اهداف نامشروع استفاده کردند. هدف آنها، حفظ و توسعهٔ موجودیتشان و مهمتر از آن، مشروعیت بخشیدن به آن بود. برعکس، سایر نقاط اروپا، برحق موروثی خود بعنوان عامل مشروع بخش تأکیدزیادی داشتند. مشکل سلاطین و فرمانروایان در قرن شانزدهم مطالبه کردن چنین حقّی بود. هدفشان افزایش واقعی قدرتی بود که قانوناً به ارث می بردند. امّا، بمراتب اثر بخشی کمتری داشت ومحدودیتهای سنتّی بیشتر محصورشان می‌کرد تا توانایی قراردادی برای فرمان راندن و اجبارکردن که در ایتالیا ایجاد شده بود. هدف حاکمان شمال آلپ، مطلق کردن قدرت خود درداخل و دفاع کردن از سلطنت خود و اظهار ادعاهایشان در خارج بود. رسیدن به این هدف برایشان میّسر بود: زیرا همانطور که هربرت باترفیلد اظهار داشت. در قرن شانزدهم، بادی به نفع شاهان شروع به ورزیدن کرده بود. قبلاً در قرن پانزدهم دردوران لویی یازدهم، پادشاه قانونی فرانسه، فنون زور و فریب ایتالیایی رابرای قوت بخشیدن به قدرت داخلی و برای به زیر سلطه درآوردن دول خود مختار فرانسه مثل قلمرو بورگاندی (یکی از استانهای قدیم فرانسه) اتخاذ کرده بود. پس از آن، فردیناند آراگون همان روشها را در اسپانیا پیاده کرد. تمرکز قدرتها باعث برخورد و اتحاد پیاپی و شدیدتر دول نوروش خانواده‌های سنتی اروپایی شد. در نتیجه، گفتگوهای دیپلماتیک خارج از ایتالیا، متداولتر و مبرم‌تر شد و ظهور شیوه‌های جدید ادارهٔ آنها، اجتناب ناپذیر بود. اما مفاد و لحن این گفتگوها بیشتر در مورد حقوق و سلطنت بود و به پذیرش قدرت عریان از هر طریقی که بدست آمده،کمتر می‌پرداخت تابه مبادلات حقیقی ایتالیائیها.

به محض‌اینکه،دخالت فرانسه،منازعه برای کسب موقّعیت درداخل‌ایتالیا رابه رقابت عمومی دیپلماتیک و نظامی سراسر اروپای غربی و جنوبی تبدیل کرد، یک عامل

برسرراه رقبا قرارداشت و آن قدرت فرانسه بود. وسعت توانایی مالی و نظامی آن پادشاهی، موقعیت مرکزی جغرافیائیش و میزان کنترل درونی که پادشاه برآن داشت، ترسهای ضد- سلطه در میان همسایگانش برانگیخت و منجر به این شد که اختلافاتشان را کنار گذارند و یک "اتحاد مقدس" رابرای حفظ توازن تشکیل دهند. نمایندگان دیپلماتیک نو روش که کارشان نه تنها مذاکره‌به نفع اربابانشان بود بلکه آنها رادرجریان کامل وقایع درباریا پایتخت (کشور میزبان) می گذاردند، مذاکرات پیچیده راکه منجر به مفاد این اتحاد مضاعف و سایر مسائل پیاپی آن، شد، سرعت بخشیدند. و در عوض فشار بازی بزرگ اروپا، رشدشبکه نمایندگان راکه برای ایفای نقش مؤثر به آن نیاز داشتند، تسریع کرد.

شاهزادگان رهبر ائتلاف به منظور مستحکمتر وطولانی تر کردن "اتحادمقدس"، اتحادهای ازدواج رابه آن افزودند. قراردادهای ازدواج، به سهم خود نقش مهمی رادردیپلماسی آن دوران ایفا میکرد. مثلاً،یک تازه بدوران رسیده یک سَرکردهٔ لشگر مزدوری که برای بدست گرفتن یک واحد سیاسی به ایتالیا می‌آمد، لازم بود، باخانواده های مشخص شاهانه، روابط دودمانی ایجاد کند. ازدواجهای فامیلی برای حاکمان اروپای ماورای آلپی که مشروعیتشان مساله ای نداشت، یک مشغلهٔ اصلی باقی ماندهم در تضمین و ایجاد حقوق جانشین و هم در جعل یا حفظ اتحادها. وقتی فشارها افزون شد، ازدواج هریک از اعضای خانوادهٔ حاکم مساعدت بزرگی در سیاست خارجی اش بود. مسائلی چون حیثیت و تعهد سلطنتی را نمیشد به نمایندگانی سپرد که نه رتبه مشخصی داشتند ونه پایگاه اجتماعی تا آنها را طبق نظرات زمان راهنمایی کند. شأن ومقام سفیر نجیب زادهٔ قدیم السبک که به همین منظور ایجاد شده بود، ضروری بود. وظایف افتخار آمیز وحرفه ای هنوز درهم نیامیخته بودند.

همانطور که انتظار میرفت، اتحادهای ازدواجِ اتحاد مقدس برمسیر تاریخ اروپا نتایج آنی، ببار آورد یک رشته مرگ و میرهای خانوادهٔ سلطنتی و پیروزیهای نظامی منجر به معطوف شدن توجه پادشاهان و سلاطین اسپانیا، بخش اعظم ایتالیا، هلندیها و دفتر منتخب امپراطور روم مقدس به شخص چارلز پنجم از خاندان هابسبورگ شد. یک

قدرت برتر مشروع و واحدی در اروپا ایجاد شد که سلطه اش برجامعهٔ مشترک المنافع مسیحی از سلطهٔ پادشاه فرانسه خطرناکتر بود. خطر استیلای ابر قدرت هابسبورگ که ظاهراً برکلّ اروپا سایه افکنده بود تنها یک ونیم قرن بطول انجامید. وقتی سرانجام این قدرت با معاهدهٔ وستفالیا در اواسط قرن هفدهم، متلاشی شد بدنبالش، تهدید مشابهی از طرف فرانسهٔ طغیانگر تقریباً بمدت دوقرن جاری شد که در نهایت ناپلئون با یک ازدواج هابسبورگی برای تأیید آن، آنرا به واقعیت تبدیل کرد. در طول این دوره، دیپلماسی اروپا، باسلطه گریها و ائتلافهای ضد سلطه گری درگیر بود و در چنین فضائی بود که تمام کمکهای سازنده وبزرگ دیپلماسی جهت نظم بخشیدن به جامعهٔ دول مستقل اروپایی، شکل گرفت.

در میان، نهادهایی که بیشترین امکان رابرای چنین کمکهایی فراهم آوردند، فرستادگان مقیم مهمترین بود. خود کلمهٔ دیپلماسی از نوشته های دولتی یا اعتبارنامه هایی گرفته شده که فرستاده ها تسلیم فرمانروایان می کردند و آنها را درعمل کردن بنام فرمانروایانشان صاحب اختیارنشان می داد. امّا، مدت زمان مدیدی طول کشید تا چنین نهادی، همان احترام و موقعیتی که فرستاده های موقت پرهیبت داشتند بدست آورد. در قرن پانزدهم و بعد از آن حاکمان شمال آلپ و مشاورانشان، چنین نمایندگان خارجی رادر دربارشان،کانالهای ارتباطی مفید و در عین حال مردان خطرناکی می‌دانستند چیزی مشابه جاسوس که با همدستی دشمنان داخلی حاکم، در حال دسیسه چینی بودند.و بی‌شک، بسیاری از آنها اینگونه بودند. آنها معمولاً با اربابانشان بصورت رمزی ارتباط برقرار می کردند و در قرن شانزدهم این نوع ارتباط و مصونیت ارتباط نماینده با اربابش متقابلاً پذیرفته شد. امّا در صورتیکه رمزهاکشف می شدند یا از ارسال پیامهاجلوگیری می شد، ظنّ دولت میزبان به یقین مبدّل می گشت بااین وجود، تااواخر قرن شانزدهم، شبکهٔ نمایندگان مقیم بخاطر وجود حیاتشان برای حاکمانی که زیر فشارهای سیاست قدرت گرفتار آمده بودند، گسترده‌تر شد. وقتی فرمانروایان بزرگ اروپا نمایندگان مقیم راپذیرفتند، امنیت و موقعیت، فرمانروایان کوچکتر را مجبور به تبعیت از اینکار کرد به گفته موریس کینز - سوپر باید به شرایط و موقعیت هائی که امکان و ضرورت رسیدن به این عنصراساسی سازماندهی رافراهم ساخت و امکان ارائه کلی آن را به امور جنگ

طلب و بی ثبات حاکمان اروپا داد، توجه کرد، این افراد دلیلی نداشتند که "چشم وگوش" رقبای خویش رادرموقعیتهای تحت الحمایه و مستقر در دربارهای خودشان متلذذ کنند ونیز دلیل روشنی برای پذیرفتن بار مسؤولیت حمایت از فعالیتهای نمایندگان فرمانروایان دیگر راکه کارشان گزارش دادن امور داخلی آنها بود، نمی‌دیدند.

مصونیتهایی که به فرستاده‌های موقت پرهیبت اعطا می شد.به تدریج به خانواده و خدمتکاران و نمایندگان مقیم گسترش یافت. گروسیوس در تألیف قرن هفدهم خوداز حقوق و عرف بین المللی توضیح می دهد که یک هیأت دیپلماتیک مقیم، پارهٔ فراسرزمینی اعزام شدهٔ دائمی از سرزمین فرمانرواست که پرچم اورا بدوش دارد و تحت قوانین او قراردارد نه قوانین حاکم میزبان. مسلماً، مناسبات عملی، نقش مهمی در ایجاد چنین توسعه ای داشت. بعلاوه، وقتی موقعیت فرستاده های مقیم به پایهٔ افتخار آمیز ماموریتهای قدیم السبک نزدیکتر شد، صاحب احترام بیشتری شدند و به جنبه های با ابهّت و قابل کارشان توجه بیشتری نشان دادند. گرایش بسوی انتصاب افراد باارزشتر بود. در عمل به مصلحت نمایندگان مقیم بود که از دخالت در امور داخلی فرمانروایی که در مقابلشان صاحب اعتبار شده بود، اجتناب کنند. در صورت دخالت یا عدم احتیاط، فرمانروای میزبان او را بعنوان عنصر نامطلوب، اعلام می کرد یعنی سودمندی شخصی او در دربارش بپایان میرسید. و درصورتیکه اربابش مایل به ادامهٔ گفتگو بافرمانروای رنجیدهٔ میزبان براساس دوستی و مقابله به مثل بود، باید او را فرامی خواند.

بهترین نمونهٔ این نوع مذاکره کنندهٔ مقیم و نمایندهٔ سلطنتی با ارزشتر در نیمهٔ دوم قرن هفدهم، آنزمان که چنین افراد به حرفهٔ بارز خود آگاه شده بودند فرانسیس دی کالیئرز بود که فرستاده و نمایندهٔ دیپلماتیک پادشاه قدر قدرت زمان خویش یا آفتاب شاه، لویی چهاردهم بود .کالیئرز عضو گروهی از فرانسویان طبقه سوم یاطبقهٔ متوسط بود که آرزو داشت از طریق خدمات سلطنتی به موقعیتی در دربار دست یابد و با یک شانس جزء نجباء و اشراف شود که هنوز متمایز از نجابت کهن شمشیر و جنگ بود. آئین نامه نوشتاری او در زمینهٔ حرفه‌اش به وسیله مذاکراه از موضع قدرت برای همکارانش در

فرانسه و در خدمات دیگر، با ارزش بود. او همچنین رهنمودهائی در مورد نحوهٔ رفتار دردربار و نحوهٔ مکالمه مؤدّبانه ارائه داد که براساس تجربیات خود درباب نحوهٔ موفقیت دردربار بود. او می گوید مذاکره کننده دردربار خارجی در درجهٔ اول باید استعداد خاص زبانی داشته باشد (که اغلب با داشتن فراستی برای درک نحوهٔ تفکر دیگران همراه است). او باید یک جذّابیّت همدردانه داشته باشد و آنچه او را مطلوب نشان می دهد انجام دهد، بجای اینکه در کشورش به خود افتخار کند که باعث آزردگی شده است. او باید رفتار درباری را بیاموزد، به خوبی سرگرم کند و دربکارگیری تملّق و رشوه دقت کند. سفرای مختلف مهارتهای مختلف می طلبند کالیئرز براساس تجربیاتش در هلند، اظهار می کند که جائیکه مجالس، سلطنتی است نیاز به این است که با فن خطابه آنها را متقاعد کرد در حالیکه برای یک شاهزاده خاص خوشایندنیست که مورد خطابه قرار گیرد. امّا مذاکره کننده همیشه باید از فریب و دغلکاری اجتناب کند که این کار به اعتماد فرمانروایان ووزرایشان لطمه می زند.

دادن همهٔ این نصایح لازم بود واین الزام دارای اهمیت است کتاب کالیئرز شاید بهترین کتاب در بین تعداد شگفت آور چنین آئین نامه‌های عملی باشد. او ودیگر فرستاده‌های دیپلماتیک ظهور یک حرفهٔ جدید رادرک کردندو می خواستند خود را از افرادآماتوری که از مسیرهای دیگر زندگی برای اینکار انتخاب می شدند و دارای شایستگیهای لازم برای انجام مذاکرات نبودند، جدا کنند. این نویسندگان کتابهای دیپلماتیک، نمایندگان مقیمِ سست دوره های قبل راکه از جایگاه اجتماعی لازم برخوردار نبودند، مناسب حرفهٔ خود ندانستند. و نیز نجبای بالا رتبه ای راکه مغرورتر از آن بودند که با ادب خود را مورد توجه قراردهند یازبانهای خارجی بیاموزند و به عمل کردن از روی قضاوتهای خودشان هم در مورد نحوهٔ بکارگیری سیاست فرمانروایشان و هم در چیستی آن مصّر بودند، از حرفه خود بیرون راندند. وبه همان اندازه، به نظرشان، فرماندهان نظامی و کلیسائیّون که هنوز پستهای دیپلماتیک در اختیار داشتند، رضایت بخش نبودند. آنها، همچنین، حرفهٔ جدید خود را از حقوق متمایزکردند. وظیفه این

حرفه نه متقاعد کردن فرمانروای دیگر بود نه ثابت کردن اشتباه او وصداقت ارباب خود.

کالیئرز می گوید آموزش وکیل، عادتهای ذهنی را پرورش می دهد که در اجرای دیپلماسی، نامطلوب است. (چه تعداد از دیپلماتهای حرفه‌ای، تاکنون، اغلب با اکراه به این نتیجه رسیده اند)سرانجام و مهمتر از همه او داشتن سیاست و کاردانی همسوئی با شاهزادهٔ خود را مورد تأکید قرار می دهد یعنی طوری حساب شده باید گزارش داد که او را متقاعد کند. او می دانست که استفاده از این مورد اخیر و در واقع بزرگترین هنر دیپلماسی چقدر با آفتاب شاه لوئی چهاردهم لازم است، که در موقع خود، نتیجهٔ مطلوب ببار نشاند. دراین توصیه، نشانی از آگاهی نهفته است که فرستاده یک حاکم در خارج ممکن است جنبه های خاص منافع فرمانروا را روشنتر از خود حاکم درک کنند.

مذاکره کنندگان و نمایندگان خارجی درهر یک از دربار یا پایتخت اروپایی، معمولاً بسوی همدیگر جذب شدند. بحث وجدلهای پایان ناپذیر برسراولویت ونیز رقابتها و حسادتهای شخصی و رقابت محتومی برای شنیدن فرمانروا وجود داشت امّا، فرستاده‌ها دریافتند که مشترکات زیادی دارند. لازم بود که جایگاه و امتیازات خود را حفظ کنند که به همین منظور، اغلب سخنگوی مشترکی را از طرف خود، انتخاب می‌کردند و در مبادلهٔ اطلاعات و ارزیابیها، مزیّتی یافتند که بخصوص در میان نمایندگان متحدین امر مرسومی شد: زیرا، هیچ ناظری به تنهایی کل تصویر را نمی بیند و مشاهده آن از طریق دیدگان همکارانش به او کمک می کند. بعلاوه، داشتن روابط دوستانهٔ شخصی بین فرستاده ها. حتّی مواقعیکه رؤسایشان با هم منازعه می کردند، مرهمی فراهم می کرد که برای عملکرد آرام این نهاد لازم بود. بنابراین، در هر پایتختی ، یک هیأت دائمی دیپلماتیک تأسیس شد، یک نوع باشگاه فرستادگان که درآن اعضا می‌توانستند رفت وآمد کنند. دیپلماسی، به سمت جمعی شدن حرکت می کرد.

بطور مشابهی، بعد از جنگهای بزرگ و عمومی در اروپا، کنگره های اصلی دیپلماتیک تشکیل شد که نه تنها مفاد صلح بین دول در حال جنگ را بلکه نظم دادن کلی به امور جمهوریت اروپا، را نیز به مذاکره می گذاشت. دو کنگره اصلی این دوره، که معاهدهٔ وستفالیا و اوترشت رابه مذاکره گذاشتند، اموری پیچیده وطولانی بودکه شامل مذاکرات بسیاری در مکانهای مختلف می شد که بسیاری از شاهزادگان یا وزرای

ارشدشان شخصاً درآن شرکت می کردند، امّا در واقع کار عمده را یک هیأت ویژه بزرگ دیپلماتیک از مذاکره کنندگان حرفه ای انجام می‌داد که هم برای مذاکره با شاهزادگان و هم برای مذاکره با یکدیگر بکار گرفته مي شدند وکسانی بودند که از قواعد و اهداف نهاد رویه رشدشان آگاهی داشتند این کنگره های بزرگ به تمرکز روی گفتگوهای دیپلماتیک و تصمیم گیری نهائی از مذاکرات کمک شایانی کرد.

در قرن هفدهم، کنگره های دیپلماتیک بعنوان رویداد مجزا بشمار نمی آمدند آنها اوج گفتگوها بین دول مستقل جمهوریت اروپا بودند که در هر زمان ادامه داشت و دیپلماتهای حرفه ای و اربابانشان، دولتمردان اروپا، آنها را به خودی خود ارزشمند می‌دانستند حضور فرستاده های مقیم و گفتگوهای دیپلماتیک که انجام می دادند فقط بخاطر رسیدگی به بحرانها و دعواها و درخواستهای خاص نبود بلکه بخاطر تبادل افکار و مذاکرهٔ روزانه روند موضوع بود. کاردینال ریشیلیو، تواناترین دولتمرد نیمهٔ اول قرن هفدهم، در وصیت نامهٔ سیاسی اش، نوشت به ارزش مذاکره بخودی خود، باور دارد. او خود حیرت می کرد که چگونه می توانست با دشمنان فرانسه ، حتی در دوران جنگ روابط دیپلماتیک برقرار کند شاید از طریق کشورهای بیطرف یا از راههای دیگری موفق به انجام چنین کاری می شد زیرا اینک دیپلماسی در جامعهٔ اروپایی دولتها، متداول و همه گیر بود در حالیکه جنگ، متناوب و تنها بین دول خاصّی رخ می داد و حداقل چند کشور بیطرف وجود داشتند که از هر گونه کمک نظامی به آن، خودداری می کردند در گفتگوهای دیپلماتیک ایدئولوژی و مذهب کمتر تعیین کننده بود زیرا شامل دول کاتولیک و پروتستان و بطور فزاینده‌ای شامل امپراطوری عثمانی می شد که اصلًا مسیحی نبود. البته مذهب و توافقهای مذهبی موضوع مهم دیپلماسی بود. اما هم مجریان دیپلماسی و هم دولتمردان بتدریج آموختند که از اعتقادات مذهبی واز التهابهایی که تفاوتهای مذهبی و جنگهای مذهبی دامن می زد، اجتناب کنند و بدنبال توافقهایی باشند که حداقل مورد پذیرش مقتدرترین دولتهای درگیر باشد.

زیرا گفتگوهای دیپلماتیک، بطور روز افزونی از ملاحظات اخلاقی، مذهبی و غیره جدا شده و همواره بطور محوری به قدرت دولتهای دخیل می‌پرداخت، و قدرت آنها تعیین کننده بود. شاهزادگان و متخصصان سیاسی، از پیامد استقلال دولتها، بعنوان

خصوصیت ساختاری نظام دریافتند که خطر توسل به زور نظامی، ناچاراً و در همه حال، حضور دارد. لحن خشونت، در صدای مذاکره نفوذ کرد و آن را رنگ نمود، خشونت خود را به شکل تهدید آشکار و ضمنی در زبان معاهدات اتحاد و معاهدات توافق، در انتصاب بودجه برای مصرف نظامی توسط هر دولتمردی، در تلاشهای هیأتهای دیپلماتیک در هر دربار و پایتختی برای ارزیابی توانایی نظامی شاهزاده یا دولت و بالاخره در بحثهای روزانه اخبار نشان می‌داد. به عنوان آخرین راه حل قدرت برتر، دندان شکن بود. قدرت زور پس از جنگهای بزرگ گریز ناپذیر بود. زمانیکه دیپلماسی بجز ثبت و ملایم کردن حکم خشنی که قبلاً در میدان جنگ تعیین شده بود. از پس کاری بر نمی‌آمد. اما، حتی در شرایط با قطعیت کمتر، مذاکرات بین شاهزادگان و در واقع تمام گفتگوهای دیپلماتیک با آگاهی کامل از شق دیگر قدرت تصمیم گیری جنگ بدنبال راه‌حلها بود، توافقی که امکان شایسته‌ای به حق نهایی، منطق غایی شاهان می‌داد.

بنابراین قدرت و بخصوص قدرت نظامی مسأله گریز ناپذیر-اصلی بود که پیچیدگیهای دیپلماسی می‌بایست برای آن پاسخ مناسبی می‌یافت. نزاع طولانی ضد - سلطه‌گری جهت مستقل شدن از ابر قدرت هابسبورگ منجر به فروپاشی اسپانیا و تجزیه مؤثر آلمان به چند ولیعهد نشین که استقلال واقعیتشان در معاهدهٔ وستفالی تعیین شد، گردید. مخالفان برتری آلمان، تازه نفس راحتی کشیده بودند که دریافتند، فرانسه، متولی ائتلاف ضد سلطه با یک پادشاه، لویی چهاردهم بعنوان بزرگترین قدرت اروپا در آمده که سعی دارد حداقل به همان اندازه خارج از قلمرو خود اعمال قدرت کند که هابسبورگ کرده بود. کسانیکه مخالف سلطه طلبی فرانسه بودند و حتی کسانیکه بهرهٔ کوتاه مدتی بخاطر همراهی با او بردند، دریافتند که تهدید واقعی به نظم اروپا و به استقلال اعضایش، نه اسپانیا بود و نه آنقدرها فرانسه، حتی نه اصلاحات و نه عقاید کاتولیکی بود بلکه تهدید واقعی تمرکز قدرت بی‌جواب در هر نقطه نظام بود.

اعتقاد راسخی در بین دولتمردان رشد یافت که نباید به قدرتی اجازه داد بی‌پاسخ بماند. باید قبل از آنکه به چنین مرحله‌ای برسد، مورد کنترل قرار گیرد و لزوماً با ترکیبی از قدرتهای دیگر، نه ائتلاف دائم، زیرا افراد آموخته بودند که متحد دیروز چه بسا به

دشمن امروز تبدیل شود. و نه ائتلافی که سوگند انتقام و سرنگونی بخورد زیرا دشمن امروز شاید بعنوان متحد فردا مورد نیاز شود، بلکه ائتلافی متعارف برای موازنهٔ قدرت در نظام لازم بود. یکبار از پادشاه هلندی ویلیام سوم، بزرگترین دولتمرد ضد سلطه گری در نیمه دوم قرن هفده، همانطور که ریشیلیو بزرگترین در نیمه اول بود پرسیدند که اگر قدرت فرانسه بعلت ائتلاف با هابسبورگ آنقدر پایین می‌آمد که بار دیگر اسپانیا تهدیدی برای آزادی اروپا می‌شد، او چکار می‌کرد؟ ویلیام جواب داد در آنصورت، به همان اندازه که اکنون اسپانیولی است (که زیاد هم نیست) فرانسوی می‌شد. این سئوال و جواب بخوبی، سلیقهٔ گفتگوهای دیپلماتیک آنزمان را نشان می‌دهد. دولتمردان به گسترش مفهوم تخیلی لورنزو دی مدیسی در سراسر جامعهٔ مشترک‌المنافع اروپا پرداختند مبنی بر اینکه امور کل ایتالیا را باید در حالت موازنه نگهداشت. این هدف اساسی دیپلماسی، به وضوح در معاهدهٔ اوترشت اصولی شد تا جائیکه حتی جانشین موروثی باید جایش را به حفظ موازنه عادلانهٔ قدرت می‌داد و این نقطهٔ اوج دیپلماسی قرن هفدهم بود.

بعد از کشمکشهای ضد سلطه گری دوره‌های قبل، قرن هیجدهم یعنی از معاهدهٔ اوترشت تا انقلاب فرانسه دوره‌ای بود که در آن امور اروپا در واقع بنوعی در حالت موازنه قرار داشت و هیچ دولتی در موقعیتی نبود که برای استیلا یافتن تلاش کند. مذهب و مکاتب فکری دیگر، که معمولاً در سیاست خارجی قدرتهای اروپا از اهمیت زیادی برخوردار است، در کمترین حد خود قرار داشت. اعتقاد به منطق از جمله به علت وجودی، جایگزین آن شد. گفتگوهای دیپلماتیک به تنظیماتی می‌پرداخت که برای ابقاء یک موازنهٔ عادلانه لازم بود. این موازنه قدرت کل دولتهای اروپا را که شامل روسیه نیز می‌شد در بر گرفت و فراتر از اروپا به کشورهای مستعمره و غیر اروپایی آنسوی دریاها نیز گسترش یافت. این مفهوم بطور آگاهانه در اذهان دولتمردانی بود که آنرا مطابق با تعادل منظومهٔ شمسی که در آنزمان توسط نیوتن مطرح شده بود، مشاهده می کردند و برخی دیگر در کشورهای قانون مدارتر آنرا برابر با کنترل و تعدیل اختیارات می‌دیدند که برای حفظ تعادل در کشورشان لازم بود. وقتی قدرت دولتی در مقایسه با همسایگانش افزایش می یافت، می بایست ترتیباتی بنفع او صورت بگیرد امّا، دول دیگر نظام باید از

او فاصله بگیرند و به همدیگر نزدیکتر شوند. مذاکره پیرامون چنین تغییرات، کار دیپلماسی بود. بطور آرمانی، تنظیمات چنان مداوم و قابل قبول می شد و چنان مطابق با تغییرات موازنه قدرت که توسل به زور مورد نیاز نبود و در صورت انجام آن مؤثر واقع نمی شد. عملاً، تلاشهای شاهزادگان و دیپلماتها منحصراً برای دستیابی به تنظیمات بخاطر موازنه نبود. اغلب، این تلاشها بخاطر اجتناب از زیانهایی بود که دولتهایشان ممکن بودمتحمل شوند (که بخصوص در مورد هابسبورگ صادق بود.) و دیپلماتهای فرانسه احساس می کردند که کل مفهوم موازنهٔ قدرت علیه فرانسه عمل می کند که قویترین قدرت منفرد در نظام اروپا شده‌بود.درنتیجه، هم در اروپا و هم در مستعمرات روبه رشد قدرتهای بزرگ اروپایی در آنسوی دریاها جنگهایی رخ داد. اما آنها مثل جنگهایی که بین شاهزادگان ایتالیایی روی داده بود، جنگهای محدودی برسراهداف محدودی بود. جنگ بین سربازان متحدالشکل، وحشگیری و تخریب کمتری نسبت به جنگهای هراس آور مذهبی دورهٔ پیشین داشت. بنابراین گفتگوهای دیپلماتیک به آسانی پذیرفتند که زمانیکه مذاکرات قادر به ایجاد تنظیمات نباشد، جنگها، جایگاه خود را در نظام داشته باشند. تداوم آگاهانه موازنهٔ قدرت تاحدی استقلال دولت را حفظ کرد امّا ضامن حفظ صلح نشد.

قرن هیجدهم همچنین ابداعاتی در روشهای دیپلماسی بهمراه داشت در نوع افرادی که بعنوان فرستاده دائم انتخاب می شدند، تغییری بوجود آمد. نزاعهای تلخ فرستاده‌ها برسرپیش گرفتن از یکدیگر دردربار که هریک نه تنها نفوذ خود را بلکه حیثیّت فرمانروای خود را در خطر می دید، دوباره فرمانروایان را به مزیت نمایندگی نجیب زادگان و اشراف دردربارهای دیگران درآن عصر آن‌ها را متوجه نسب نامه نمود که با تولد، مکان خودرا در بالاترین محافل دربار بگیرند. بعلاوه، نجباء که از مدتها قبل به رشد قدرت پادشاهان حسادت می ورزیدند و نگران حفظ حقوق و امتیازات خود علیه قدرت حکومت مرکزی بودند،حالا، آماده خدمت به شاهزاده یا دولت در پستهای‌وآبرومند، بودند برای مثال بعنوان افسران سلطنتی در نیروهای نظامی حرفه ای، بعنوان سفیر یا فرستاده و بعنوان حاکمان مستعمرات. در نتیجه، حداقل وظایف

نمایندهٔ مقیم و فرستادهٔ تشریفاتی در مأموریتهای ویژه در هم آمیخته شد شکوه و نشان اجتماعی دیپلماسی مقیم بیشتر شد : سفرا دیگر به دست نوشته های آداب معاشرت دربار نیاز نداشتند خانواده های سطح بالا، سعی داشتند پسرانشان راباستفاده از نفوذ شخصی منشی یا گماشتهٔ سفرا سازند به همان طریقی که تصدّی‌هائی برای آنها در حکومت های خوب فراهم کردند. عنوان سفیر فقط مخصوص نمایندگان پادشاهان بود: و بعد از این عالی رتبه ها، وزرا ودیگر نمایندگان قرار داشتند و بالاخره نمایندگان دون پایه کنسولی در پائین جای می‌گرفتند.

کمتر مشهود، امّا دردرازمدت به همان اندازه برای اداره دیپلماسی دارای اهمیت درقرن هیجدهم نهادی شبیه به وزرای قانونمند امور خارجه بود حاکمان دولتها، چه پادشاهان موروثی وچه وزرا یاشوراهای قدرتمند، همچنان خطوط گستردهٔ سیاست ملّی و گفتگوی دیپلماتیک را تعیین می کردند. فرستاده ها مثل سابق، نمایندگان شخصی فرمانروا بودند امّا دراین قرن حجم گفتگوها، گزارشها و مذاکرات چنان زیادشد که انتصاب وزیر خاصی در حکومت برای اداره امور روزه مرّه و نظارت برکاربرد خطوط اصلی سیاست که از بالا تعیین می شد، ضروری بود.

این وزرای امور خارجه بعنوان دستیار، به دبیر و به افراد دارای تجربهٔ دیپلماسی نیاز داشتند از جمله کسانیکه بعنوان منشی در پستهایی درخارج سابقه داشتند یاکشورهای مورد نظر را می شناختند و به بازی نگاه دیگری داشتند. دیپلماسی، نه تنها بر آگاهی و درک هوشمندانه، بلکه همچنین برتوانایی خاصی که حرکات بازیگران دیگر رادرصورت تغییر شرایط پیش بینی می کرد، امتیاز قائل بود. وقتی این وزرا نهادینه شدند دولتمردان قبل از تصمیم گیری نهایی در مورد نتایج انتخابهای مختلف از آنها اطلاعات می‌خواستند. بنابراین، آنها در تصمیم گیری نقش داشتند. برقراری وزرای دیپلماسی، یا وزراتخانه های خارجی، به مفهومی، مکمل منطقی فرستاده های مقیم بود. امّا، دو قرن بعد مؤثر واقع شد و حداقل به اندازه اهمیت سفرای مقیم یا حتی مهمتراز آن برای ادارهٔ دیپلماسی امروزی، ابداع جدیدی بود. در مقایسه با پیشرفت بسیار مؤثر اندیشه و تئوری درباب تنظیم داخلی امور دولت، وظایف حکومت و ساختار قانونی‌اش که مشخصهٔ سه قرن مورد بحثمان بود که واقعیت سیاسی را بسیار تحت تأثیر قرار داد، تئوری درباب

نظام دولتها و تنظیم جامعه مشترک المنافع اروپا، پس از عمل ظاهرشد. ماکیاولی و ایتالیایی های دیگر راه یک تئوری را نشان دادند که با جدّیت برای فرمول بندی آن تلاش نکردند پس از آن، اکثر نویسندگان درباب ماهیت روابط بین اعضای دول اروپائی به توصیف یا تدوین برنامه ها می پرداختند بنابراین حتی "حقوق بین الملل" کلیتی در مورد نحوهٔ عملکرد دولتها بود و قواعدی که معمولاً رعایت می کردند و معیارهای سنتی که هنوز محترم می شمردند. دیگران توصیه های خاصی نمودند یابرای تنظیم امور اروپا طرحهای کلی ارائه کردند بدون اینکه به تحلیل جدی، نحوه عملکرد دولتها در خارج از مرزها و علت آن بپردازند. درنتیجه، شکل گفتگوهای دیپلماتیک، قواعدش، نهادش واهداف بزرگ سازنده اش در معرض مباحثه داغ اکثر افرادی که نسبت به این موضوع ایمان راسخ داشتند، قرانگرفت امّا، توسط متصدیان اهل عمل، دولتمردان و فرستاده‌هایی که بشدت درگیر مسائل فوری و پیشرفت یادفاع از منافع دولتشان بودند، فی‌البداهه دستورالعملهائی را ساخته و پرداخته و تکمیل کردند پس، جالبترین کلیّات دراین موضوع را یا دولتمردان مهمی چون ریشیلیو وفردریک بزرگ ویا دیپلماتهای حرفه‌ای‌چون‌پوفندورف(که‌اصطلاح "نظامهای‌دولی" رارایج‌کرد)،کالیئرزوواتل‌ارائه‌کردند.

واتل به کمک سوئیس به روشنی، اتفاق نظر زمان خود را در مورد جامعهٔ بین الملل اروپا شکل داد. اونوشت «اروپا» یک نظام سیاسی تشکیل می دهد که درآن مللی که در این قسمت دنیا زندگی می کنند، از طریق روابط و منافع متعددشان بصورت یک مجموعهٔ واحدی در می آیند.... توجه مداوم فرمانروایان [ما دولتمردان می گوئیم] نسبت به هرآنچه روی می دهد، آداب ورسوم وزرای مقیم [سفرا]، مذاکرات مداومی که صورت می گیرد،دنیای مدرن اروپا را به نوعی جمهوری تبدیل می کند که درآن تک تک اعضایش مستقلند امّا با منافع مشترکی بهم متصل می شوند وبرای بقای نظم و حفظ آزادیشان متحد می گردند؛ اما ادامه داد که اروپا یک دولت بایک قدرت قانونگذار و تحمیل کنندهٔ قانون نیست. در یک دولت هر شهروند و هر عضوی باید برخی از حقوق خود را تسلیم مجموعه کلی کند و باید قدرتی باشد که قادر به فرمان راندن باشد قوانین را تجویز کند و کسانیکه را که مطیع آن نیستند، مجبور به اطاعت کند. اروپا نه توسط

قانون یاقدرتی بلکه توسط منافع مشترک وتوافقنامه ها و قراردادهای داوطلبانه بهم متصل شده است. تعیین این منافع و مذاکره کردن پیرامون این نوع توافقنامه ها وظیفه دیپلماسی است.این همان چیزی بودکه منظور «برک» بود. وقتیکه از یک جمهوری دیپلماتیک سخن می گفت.

جامعهٔ دیپلماتیک قرن هیجدهم اروپا، عصر تنویر افکار، از طریق موازنهٔ قدرت استقلال دول عضوش را تضمین کرد امّا ضامن حفظ صلح نشد. اجتناب از جنگ بطور روز افزونی برای مردان متفکّر حائز اهمّیت می شد. امّا قبل ازاینکه دیپلماسی بتواند به این مسأله دشوار بپردازد، ناگهان در اواخر قرن انقلاب فرانسه نیروی عظیم فرانسه را رها کرد که هنوز بزرگترین و پرجمعیت ترین کشور اروپا بود گرچه از شکست لویی چهاردهم نیمه خاموش مانده بود نبوغ ناپلئون این نیرو را از طریق خلق یک ابر دولت شخصی در اروپا به شکل رنسانس ایتالیا، مهار کرد که بایک مردم گرائی دمکراتیک جدید و راه گشایی مشاغل مستعد همراه بود، دراینجا، ظاهراً یک قدرت بی جواب ظاهر شده بود. این قدرت، موازنهٔ دقیق جمهوری دیپلماتیک قرن هیجده و درباریان و پادشاهان کهن را کنار رانده بود نه برای ایجاد دموکراسیهای انقلابی بلکه برای تأسیس یک امپراطوری بزرگ ناپلئونی ویک سایه روشنی از پادشاهی های مطیع که توسط اعضای خانواده امپراطور یا ژنرالهایش اداره شود. مبلغان ناپلئون، مزایای استیلا یافتن را تبلیغ می کردند.پس از خاتمه خونریزی، فرانسه ازدول دیگر اروپایی حمایت می کرد وضامن بقای صلح می شد،ونیزجوامع عادلانه تری رابرای جبران ازدست دادن استقلال تأسیس می کرد ائتلاف ضدسلطه گری

که علیه ناپلئون تشکیل شد و شکست خورد، هدفش بازگرداندن دنیای قرن هیجدهم بود اما بعد از بیست سال جنگ که نیروهای فرانسه وارد مسکو و وقتی نیروهای روسی واردپاریس شدند، ناپلئون سرانجام شکست خورد، دولتمردان فریب کار در آنزمان بازگشت فرانسه رابه جمع دول متمدن برابر با مقتدرترین دول متفقین خوشامد گفتند. آنها بدین علت به اینکار دست زدند که می دانستند فرانسه قدرت بزرگی باقی می ماند که برای عملکرد مؤثر جامعه بین الملل که بخاطرش مبارزه می کردند، به همکاری آن نیاز بود. در ضمن اینکه دریافتند که نظم قبلی قابل رجعت نبود گفتگوهای دیپلماتیک حالا دیگر باچیزی بیش از تکیهٔ منحصر به موازنه قدرت به مبارزه با اعتراض افکار انقلابی وآشتی جویانه ناپلئونی میپرداخت.

معاهدهٔ وین (۱۸۱۵) در عطف به گذشته، اوج موفقیّت عملی نظام دیپلماتیک اروپایی به نظر می رسد. آن معاهده، مرزهاو حکومتهای اروپا رابجای آنهایی که توسط ناپلئون از بین رفته بود وبسیاری از چیزهای دیگر را تعیین کرد.مهمتر ازآن، نیاز به ابزار جمعی برای ابقاء و اصلاح معاهده را تشخیص داد از اتحّاد مقدس دول پیروز، مؤثرترین بخش دیپلماسی، یعنی مرحلهٔ هم آهنگی اروپا پدیدار شد. "کنسرت اروپا"، یک نوع قدرت سلطه گر، مرکب از پنج قدرت بزرگ بود که شامل فرانسه مغلوب درآن، نشانگر سیاستمداری بزرگی بود. سلطـهٔ سیاسی منحصر به یک قدرت نمی شد که اصلاً غیر قابل قبول بود بلکه بین پنج دولت مراقب با منافع متفاوت قسمت می شد که ترکیبی از حافظان موازنه بود امّا دولتمردان عصر پس از ناپلئون، به همکاری بایکدیگر نیاز دیدند تا جامعه اروپایی احیاء شده با کفایت عمل کند در مواردی که قـدرتهای بزرگ برای با هم عمل کردن متفق القول بودند می‌توانستند به‌طور جمعی مبادرت بـه انـجام کارهایی بنمایند که هیچ یک به‌تنهایی اجازه انجام آنرا نداشت، یا حقّ قانونگذاری و اصلاح آن یاحتی ابقاء نظم و مذهب ورهبری کردن "کنسرت اروپا " را نداشت.

حسّ هم قطاری که در معاهدهٔ ۱۸۱۵ وین موج می زد در پروتکل مشهوری منعکس است که دقیقاً، وظایف و ترتیبات همیشه بحث انگیز حقّ تقّدم ماموریتهای دیپلماتیک رامشخص کرد. این پروتکل که هنوز در نظام جهانی امروز اجرا می شود، وجود یک هیأت دیپلماتیک در هر پایتخت را تأیید کرد و تعیین کرد که عضو ارشد هیأت یـاسخنگوی آن نـباید لزوماً سـفیر قدرتمندترین دولت باشد، بلکه باید نمایندهٔ پاپ باشد جائیکه این ترتیبات سنتی بـود و در مواقعی که سفیری بمدت طولانی منصوب شده باشد بدون توجه به اهمیت کشورش می تواند این سمت را عهده‌دار شود.

معاهدهٔ وین، نقاط ضعف خود را داشت. مثل همیشه بعداز جنگهای طولانی و عمومی در یک جامعهٔ دول آن معاهده تمایل بسیاری به حفظ وضع موجود و سرکوب کردن تقاضاهای انقلابی برای ملی گرایی عمومی واصلاحات اجتماعی بجای دخیل نمودن آنها، از خود نشان می‌داد. امّا، موفق تراز توافقنامه‌های دیگر پس از جنگ قبل و بعد از آن عمل کرده است شاید به این خاطر که به وجود آورندگان آن، مناسبات پیچیده و واقع‌گرایی رابه اصول سطحی‌نگر ترجیح دادند. و گواه این ادعا، ایجاد یک قرن صلح در اروپا بود که در طی آن ترتیبات اساسی ایجاد شد و

پیشرفتهای بزرگ مادی، بدست آمد. جنگهای کوچک اروپایی که توسط افراد حرفه‌ای با اهداف محدود در صد سال بعد از آن بوقوع پیوست، عملیاتی بیش نبودند که مانع قطع پیشرفت مادی و رشد تمدن و هنر یا توسعهٔ تسلط اروپا بر سایر نقاط دنیای قدیم گردند. هیچ بلای دیگر به میزان جنگ داخلی مخرّب آمریکا، ساختار قدرت رقابتی امّا پراکنده و موازنهٔ جامعه دول قرن نوزده اروپا را مبتلا نساخت تا حد زیادی، این امر را باید به مناسبات منعطف اتحاد قدرتهای بزرگی نسبت داد که حاصل کنگره وین بود.

تغییرات زیادی که جامعهٔ اروپایی قرن نوزدهم را منقلب کرد ناچاراً بر گفتگوهای دیپلماتیک بین دول تأثیر گذاشت. از میان این تأثیرات تنها به دو نکته اشاره می کنیم: رشد و گسترش علاقه عمومی به امور خارجی و رشد تکنولوژی.

توجه آگاهانه عموم به سیاست خارجی و درواقع بحثهای داغ درباب آن، قبلاً و به‌خصوص در طول جنگهای مذهبی، به قدر کافی محسوس بود. امّا سیاست خارجی دولت، با اینهمه، معمولاً حق ویژهٔ فرمانروا می‌شد و معمولاً پادشاهی که برای ادارهٔ آن به مجموعهٔ کوچکی از دولتمردان مجرّب اکتفا می‌کرد. گفتگوهای دیپلماتیک بین پادشاهان، دولتمردان و فرستاده‌ها در قرن نوزدهم، رنگ وبوی اشرافی داشت که در چارچوب اروپا جهانی و کاربردی بود. امّا باگذشت زمان، در اکثر کشورهای اروپایی، دیدگاه عمومی‌تری اعمال نفوذ کرد نه تنها در ادارهٔ امور داخلی حکومت که تجربهٔ مستقیمی در آن رابطه داشت بلکه در سیاست خارجی نیز که آگاهی بسیار کمتری داشت، تأثیر گذاشت. دیدگاه طبقه متوسط بیشتر به اصول می پرداخت تا کاربرد، به صحت و سقم بجای همکاری و مناسبات، به جانبداری از آرمانها و آرزوهای مردمی بجای مصالحهٔ شهری و به مظنون بودن به خارجیها بجای جهان وطنی نظر داشت. سلاطین خویشاوند اروپائی به همدیگر بعنوان رفیق و همکارمی نگریستند تاخارجی دولتمردان اشرافی و عیبجویی که پادشاهان برای هدایت گفتگوهای دیپلماتیک منصوب می کردند و سازشها و رفتارهای سیاسی هم‌آهنگی را ترتیب می دادند، خویشاوندان یا حداقل دوستان و همکارانی در عرض مرزهای دولتی داشتند - مرزهایی که مقدس بشمار نمی‌آوردند و به دفعات توسط ناپلئون و بعد از آن باز پس گرفته شده بود. امّا برای طبقات متوسط جامعه،که بطور روزافزونی به خودشان می‌اندیشیدند، خارجیها، بیگانه بودند. درنتیجه، ضمن‌اینکه حکومتها، دمکرات‌تر و رهبران سیاسی برای حفظ موقعیتشان به حمایت مردم بیشتر تکیه می کردند و سیاست خارجی

بطور روزافزونی وارد حوزهٔ مردمی می‌شد، دولتمردان، ملی‌گرایی سازش ناپذیری را منعکس می کردند که شخصاً همیشه چنین احساسی نداشتند و یک تعهد اصولی را با خوی مذهبی عصر خود و نه ضرورتاً با اعتقادات خود، مطابقت می‌دادند.

روزنامه‌ها، تأثیر طبقه متوسط را در هدایت دیپلماسی بالا بردند آنها، غالباً به تعصبات خوانندگانشان دامن می‌زدند و آن را بمثابهٔ واقعیت منعکس می کردند. روزنامه‌ها همچنین، از رهبران سیاسی ودیپلماتهای حرفه‌ای خواستار حجم اطلاعاتی بیشتری درباب هدایت دیپلماسی خارجی و تعهد بیشتری نسبت به اصول شدند که درنتیجه، دستیابی به آشتی دیپلماتیک و دفاع از آنرا مشکلتر می‌ساخت. دولتمردان و مذاکره‌کنندگان از این دخالت و فشار برگفتگوهایشان و نیاز به مسؤولیت محاسبات عمومی در مسائلی که می‌شد رضایت‌بخش‌تر(یعنی سریعتر و یا تنش کمتری) بطور محرمانه فیصله داد، انزجار داشتند. گرچه، همان دولتمردان می‌دانستند که چنین تقاضاهایی از سوی مطبوعات و مردم در جامعهٔ دموکراسی، قانونی است، ولی آنها را شرارت اجتناب‌ناپذیری می‌پنداشتند، نتیجتاً، بی‌اعتمادی ادامه یافت. تفسیر شرم‌آوری که مارکوس از دوفرین، سفیر بریتانیا در پاریس در سال ۱۸۹۳، درمورد مطبوعات آنجا به "ارل رزیری"، وزیر خارجه وقت، نوشت، نمونه چنین دورانی است:

> مطبوعات پاریس بدترین مطبوعات اروپا هستند. افراد دست‌اندرکار آن بسیار با هوشند و دقیقاً می‌دانند چگونه کینهٔ خوانندگان رابرانگیزند یا تعصبات آنها را شعله‌ور سازند آنها بی‌توجهی غریزی و مادرزادی به حقیقت دارند. آنها دروغ می گویند - نه مثل یک انگلیسی که وقتی دروغ می گوید، بقصد ارتکاب گناه دروغ می‌گوید - بلکه به این خاطر که احساس می‌کنند دروغ گفتن اهمیتی ندارد آنها اکثراً، از تاریخ، زبان، رسوم، سیاستها، موقعیتهای فکری و جغرافیایی کشورهای دیگر مطلقاً بی‌اطلاع هستند و بجز چند مورد استثنائی قابل احترام نفع‌طلبی تنها انگیزه آنهاست مگر درمواقع نفرت و انتقام. بعلاوه نویسندگان این طبقه مانند زنان خشمگین در ناسزا گفتن به افرادی که متنفرند، هیجان و تسکین می‌یابند، حتّی بقیمت منافع صریح کشورشان و زمانیکه هدف عملی درنظر ندارند. از سوی دیگر، فرانسویان روزنامه‌خوان برای برانگیختن توجهشان و

> تغذیه تعصباتشان خواهان مقالات شدیدالحن و بد زبان هستند. بنابر این، هشدارهای تهدیدآمیز انگلستان مطمئناً انتشار گسترده و پرسودی درپی خواهد داشت. درنتیجه، روزی نمی‌گذرد که سیاستهای پستمان را رفتارهای تکبرآمیزمان را، خودخواهی‌مان را، پیمان‌شکنی‌مان و دیگر خصوصیات بَدِ مزمنمان را مورد مؤاخذه قرار ندهیم... و وقتی یک‌بار اسطوره‌ایی از آن نوع ساخته می‌شود، هرگزاز بین نمی‌رود. از یک دروغ به سنت و و نهایتاً به تاریخ وارد می‌شود.

کسانیکه عملکرد دیپلماسی اروپا را نظاره و تفسیر می‌کردند، اغلب سردستهٔ نظردهندگان و انتقادگر کسانی بودند که آنرا هدایت می‌کردند.

در اروپای مرکزی و شرقی، آرمان ملی‌گرایی و قدرت فزایندهٔ افکار عمومی باعث شد مللی چون آلمان و ایتالیا و لهستان و مجارستان و مردم تحت حاکمیت دولت ترکیه خواستار فروپاشی امپراطوریهای بزرگ و ایجاد دول ملّی شوند. بتدریج، خودمختاری ملل جایگزین مفاهیم اولیه مشروعیت شد. امّا گفتگوهای دیپلماتیکِ آگاه از قدرت آنرا در معرض این قید قرار دادند که نباید وازنهٔ قدرت را با ایجاد دولت ـ ملت بهم زد همانطور که حقوق دودمانی اینرا قید قرار داده بود. بزرگترین تهدید نسبت به موازنهٔ قدرت، ایجاد یک دولت متحد آلمان در قلب اروپا، از ماس تا مِمِل و از وین تا دریای شمال بود، هدفی هدفی که رسیدن به آن شاید آرزوی اکثر آلمانیها بود. دولتمرد واقع بین پروس، بیسمارک، که بر دیپلماسی نیمهٔ دوم قرن نوزدهم تسلط داشت، متوجه خطر گشت و آلمان کوچکتری را ایجاد کرد که شامل سرزمین اتریش نمی‌شد. امّا متأسفانه، او علیه بازپس‌گیری استانهای قبلی آلمان آلزاس و لُورِن از فرانسه، مقاومت نکرد پس از اینکه فرانسه در تلاش برای جلوگیری از تشکیل حتی یک آلمان کوچکتر از او شکست خورد. بیسمارک حس توجیه وجود نظام و توجیه وجود دولت را داشت. او تنظیمات بزرگتر بنفع پروس را بیشتر از آنچه قدرت روزافزون آلمان ایجاب می‌کرد و(به‌استثنای آلزاس ـ لورن) جامعه دولتهای اروپایی می‌پذیرفتند، نمی‌خواست. آخرین کنگرهٔ بزرگ کنسرت اروپا برای تعیین سرنوشت امپراطوری عثمانی در اروپا، تحت سرپرستی او در سال ۱۸۷۸ تشکیل شد. پس از آن، دیپلماسی اروپا کمتر دسته‌جمعی شد و بیشتر در داخل اتحادیه‌های رقیب متمرکز گردید. تلاش برای مذاکرهٔ یک توافقنامه انگلیسی ـ آلمانی که فعالیت‌های لازم در

اروپا و دنیا را انجام میداد در سال ۱۹۰۱، نیمه تمام رها شد.

رشد تکنولوژی که تحولات عظیمی را در تسلط بشر بر طبیعت و کیفیت زندگی در کشورهای توسعه‌یافته پدید آورد، باعث تحولات کوچک و ظریفتری در دیپلماسی قرن نوزده، شد. دیپلماسی تحت تأثیر انقلاب ارتباطات قرار گرفت که از زمان روم محدود به این مانده بود که یک فرد با چه سرعتی می‌تواند با اسب مسافرت کند. اکنون، تلگراف، انتقال پیامها را تقریباً آنی می‌ساخت و راه‌آهن و کشتی‌بخار مسافرت و فرستادن مدارک را سریعتر و مطمئن‌تر می‌کرد. حالا دیگر فرمانروایان و دولتمردان می‌توانستند با نمایندگی از طریق فرستاده‌هایشان براساس ارتباط روزانه، با یکدیگر گفتگو کنند بجای اینکه مجبور شوند تأخیری طولانی در ارتباط برقرار کردن راکه نامش از مسافرت با اسب یا دورزدن با کشتی بود تحمل کنند. سرعت جدید ارتباط، گفتگو بین حکومتها و وزارتخانه‌های خارجی را جدی‌تر کرد و اختیار و قدرت مذاکره کردن که قبلاً به سفرا واگذارمی‌شد تا در مدت زمان معقولی به توافقنامه‌هایی دست یابند، کاهش داد. با این‌وجود، درطول این قرن دیپلماسی تقریباً همان بود که معاهدات وین بنا نهاده بود. پادشاهان و درباریان همچنان به تسلط بر صحنهٔ سیاسی یا حداقل بر صحنه دیپلماسی ادامه می‌دادند. جمهوری فرانسه بطورمؤثر از سال ۱۷۸۱ شروع شد درحالیکه بر سر دول تازه تأسیس پادشاهانی از خانواده‌های سلطنتی بهم‌وابستهٔ اروپایی گماشته شدند. سفرا و وزرایی که از سوی یک پادشاه به سوی پادشاه دیگر مفتخر به اعتبارنامه شدند، از درباریان بودند: اشراف‌زادگان یا حداقل مردانی که قادر به حفظ کشور خود در محل خدمتشان بودند. دراکثر موارد، بطور مؤثر، افراد حرفه‌ای و بامسؤولیت بودند. بهترین آنها، قادر به سنجیدن دستوراتی که از شاهان یا حکومتهایشان می‌گرفتند باقضاوت شخصی خود و با حسّ مشترک همکاران دیپلماتیک خود بودند. امّا این افراد به تحولات تکنولوژیکی و اجتماعی که در پیرامونشان در جریان بود، به‌کندی پاسخ می‌گفتند. نگرش آنها درتضاد کامل با رهبران خدمادت نظامی بود که دارای همان زمینهٔ خانوادگی و همان محافظه‌کاری اجتماعی بودند، ولی درگیر رقابت شدیدبرای دستیابی به پیشرفتهای صنعتی جهت رفاه و مجهز کردن سلاحها و نیروی دریایی با آخرین اختراعات و ابزارهای فراوان شده بودند.

شیفتگی سربازان، موجب تضعیف پیوستگی اروپا شد. تا اواخر قرن، آگاهی دشوار از رقابت

نظامی بین گروههای دولتها، منجر به تمرکز گفتگوهای دیپلماتیک بر بقا اتحادها و تضعیف حسّ مسؤولیت نسبت به جامعهٔ اروپایی بطور کل، شد.

تا این مقطع زمانی، به جامعهٔ دیپلماتیک اروپا به‌عنوان جامعه‌ای در چارچوب فرهنگ خود و نظام سیاسی قدرتی خود نگریسته‌ایم و به چشم خود نیز هنوز اساساً اینگونه بود. امّا، درنتیجه توسعه اروپابر سایر نقاط دنیا، یک انتقال اساسی درحال بوقوع پیوستن بود. نظامی که شامل جامعه‌ای از دولتها در یک قاره می‌شد که با فرهنگ مشترک بهم متصل شده بودند، حال به شکل جهانی در می‌آمد. فقط نتایج، بکندی خود را ظاهر می‌کردند.

موقعیتها در اوایل قرن نوزدهم این‌چنین بود: بریتانیایی‌ها و ایبریها(اسپانیاییها و پرتغالیها)، مردمان جزیره و شبه‌جزیرهٔ غرب اروپا، در دنیای جدید ـ آمریکا ـسکونت کرده و دول جدیدی در آنجا تأسیس کرده بودند. این دول مستقر تا زمان معاهدهٔ وین کاملاً یا تقریباً استقلالشان را پایه‌گذاری کرده بودند و برای اهداف عملی، تقریباً، قدرتهای دیگر اروپایی را از قارّهٔ آمریکا بیرون کرده بودند. در این‌ضمن، چند دولت اروپایی، ایستگاههای تجاری و استراتژیکی رقیبی در سواحل آسیا و آفریقا بدست آورده بودند. گرچه فقط بریتانیا، زمینهای قابل توجهی در هند را اداره می‌کرد. جمهوریهای جدیدی که ساکنان بریتانیایی. ایبریایی در آمریکا بنا کردند بسرعت سیاستهای جدایی‌طلبانه‌ای از موازنهٔ قدرت اروپا و از چیزیکه واشنگتن اتحادیه‌های گرفتارکننده لقب داد، ایجاد کردند. آرزوی آنها برای دوری جستن از روابطی که براساس قدرت استوار بود و حفظ نیمکره خود از رقابت دول اروپایی باعث شد که آنها و در رأسشان آمریکا، تأکید بیشتری بر رعایت قواعد حقوق بین‌الملل بر جامعهٔ بین‌المللی از سوی دول اروپایی داشته باشند. آنها بخصوص برحقوق و کنوانسیونهایی که در زمان جنگ، تنظیم‌کنندهٔ بیطرفی بودند، تأکید می‌ورزیدند. امّا، تأثیر افکار آمریکایی بر جامعهٔ بین‌الملل تا قرن بیستم اهمیّتی نداشت. دول اروپایی مساعدت آنسوی آتلانتیک را به گفتگوهای دیپلماتیک، حاشیه‌ای می‌دانستند و نگرش دول آمریکایی و معافیت تقدیری آنها از توسعهٔ اروپایی را نعمتی می‌دانستند که حاصل دوستیِ بریتانیا بود. استیلای نیروی دریایی بریتانیا بر دریاهای آزاد مانع قدرتهای اروپایی دیگر برای پیگیری اهدافشان در آمریکا به کمک زور بود.

از سوی دیگر، در قسمت شرقی، از این موانع خبری نبود. انقلاب صنعتی، قدرت دول اروپایی را تا نقطهٔ انفجار افزایش داده بود و تقاضای سیری‌ناپذیر اقتصادی برای موادخام و بازاریابی

ایجاد کرده بود. یک راه حل برای فعالترین دولتها،د توسعهٔ مجدد در آسیا و آفریقا بود. از این کار متهوّر، اروپایی‌ها، سود عظیمی بردند: در کالاهایی که تولید می‌کردند و کشورهای غیراروپایی خواهانشان بودند و در ابزار نظامی برای تحصیل اختیاراتشان و در اثبات برتری فکری و اخلاقیشان. آسیایی‌ها و آفریقایی‌ها دیگر قادر به مقاومت مؤثری نبودند. تنها مبارزه‌طلبی جدی که اروپائیان با آن مواجه شدند از طرف خودشان بود. ذکر تاریخ طولانی جنگهای استعماری بین اروپائیان، تعداد و وسعت لشکرکشی‌های نظامی و دریایی در این حوزه و شدت کشمکشهای سرزمینی،

گواه بارزتری از اثربخشی «کنسرت اروپا» است که ادعاهای عظیم سلطه‌جویی رقابتی اروپا، توسط قدرتهای استعمارگر رقیب از طریق مذاکرات مداوم دیپلماتیک درطول قرن و باتوجه به توانایی و قدرت هر یک مرتب و معین شد بدون اینکه جنگی در این میان به‌استثنای جنگ کوچک کریمه رخ دهد. روسیه به تنهایی از راه زمین توسعه‌یافت، بلوک مقاومی از امپراطوری در آسیا مستحکم و مستقر ساخت که تا اقیانوس آرام و رشته‌کوههای هیمالیا کشیده بود و تا این اواخر دست‌نخورده باقی‌مانده بود. امپراطوریهای دیگر، لزوماً در دریا ـ توسعه یافته و لذا، شکننده‌تر بودند و تنها بریتانیا که بزرگترین آنها بود، امکان اسکان قابل‌توجهی از سفیدپوستان را داشت. قدرتهای دریایی، تعداد کثیری از دول تازه را ایجاد کردند که توسط اروپائیان و طبق اهداف و ارزشهای خودشان اداره می‌شد: برخی مثل امپراطوری هند وسیع، برخی دسته‌های کوچکی از جزایر. همگی، مقدّر بود در قرن بیستم، اعضای مستقل، جامعه بین‌الملل شوند، همانطوری که امپراطوریهای اولیهٔ اروپا در آمریکا قبل از آنها،(مستقل) شده بودند.

جامعهٔ دیپلماتیک اروپایی، که دول تازه استقرار یافته در آمریکا را پذیرفته بودند، هنگام لزوم آماده‌پذیرش چند دول غیراروپایی نیز بودند. برخی دول غیراروپایی در نیمکره شرقی بین‌امپراطوریهای درحال توسعه، قادر به کسب استقلالشان بودند. معمولاً علت این امر چنین بود که اهمیت استراتژیک یا اقتصادی آنها، غلبه هر یک از قدرت اروپایی بر آنها را برای رقبایش غیرقابل قبول می‌نمود. چین، ایران و افغانستان نمونه‌هایی در آسیا و اتیوپی و مراکش نمونه‌هایی در آفریقا بود. گرچه، ایران و مراکش در اوایل قرن بیستم به چند حوزهٔ نفوذی تقسیم شدند. همچنین، موارد مهمتری در امپراطوری عثمانی و ژاپنی وجود داشت.

گرچه، تُرکها طی قرنهای متمادی نقش اساسی در حیات استراتژیکی و اقتصادی نظام دول اروپایی ایفاکرده بودند، وارد گفتگوهای دیپلماتیک و اتحادیه‌های قراردادی و معاهدات دیگر آن شده بودند، خود را عضو خانوادهٔ دول اروپایی نمی‌دانستند. برای مثال، آنها از اعزام فرستاده‌های مقیم به مراکز اروپایی بعوض سفرایی که در قسطنطنیه می‌پذیرفتند، خودداری می‌کردند و هیچ نقش مهمی در معاهدات دیپلماتیک مثل اوترشت و وین که قواعد جامعهٔ اروپایی را تشکیل داد، نپذیرفت. امّا در دورهٔ افول امپراطوری عثمانی، کنسرت اروپا در کنگره پاریس در سال ۱۸۵۶، آنرا بطور رسمی وارد جامعهٔ دولتها کرد، تا معیارهای اروپایی بیشتری از حکومت داخلی را تضمین کند و از انفعال تدریجی از عضویت در آن جلوگیری نماید. بزودی همان ترتیبات، به همان دلایل، به امپراطوری وسیع و ضعیف چین و سایر دول مستقل دنیای قدیم گسترش یافت. تمهیدات متعدد خاصی برای معافیت اروپائیان از حقوق محلی و کاپیتولاسیونهای دیگری که عثمانیها برای تطبیق با تجّار خارجی گشوده بودند و چین و جاهای دیگر راه یافت. بنابر این، جامعهٔ اروپایی، جهانی شد و قواعد آن در سراسر جهان بکار میرفت درحالیکه، در مفهوم و تنظیم(فرمول‌سازی) کاملاً اروپایی باقی ماند. زیرا دول غیراروپایی، علی‌رغم تساوی رسمی‌اشان، از همان جایگاه دول مسیحی و سفید برخوردار نبودند.

از همه موثرتر مورد متضاد ژاپنی بود. ژاپنی‌ها تقریباً حتی از سرزمین اصلی آسیا طی قرنها جدا افتاده بودند تااینکه ایالات متحده که در آنزمان خود یک قدرت استعماری در اقیانوس آرام بود آنها را وادار به تماس بازتر کرد. از آنزمان به بعد، ژاپنی‌ها، تکنولوژی و مفاهیم سیاسی غربی را بااشتیاق و موفقیت اخذ کردند تااینکه قبل از خاتمهٔ قرن، قادر به مذاکره با یک اتحاد در یک جایگاه برابر با بریتانیای توسعه‌یافته شدند و به پیروزی برجسته‌ای در برابر روسیه دست یافتند. ژاپن غیرسفیدی بود که در فهرست قدرتهای بزرگ اروپائی که معمار جامعهٔ دیپلماتیک اروپایی بودند، قرارگرفت. این‌امر، نشان بدی برای آینده بود. امّا طبیعت مذاکرات را تغییر نداد: برعکس، ژاپنیها، در رعایت نوشته‌ها و جوّ عملکرد اروپایی بسیار دقیق بودند.

تمدن اروپایی که طی قرون متمادی، بطور پیوسته در قدرت و در شکوفایی، در علوم و در هنر توسعه‌یافته بود با فاجعهٔ مرگبار جنگ اوّل به‌شدت تخریب شد. در اینجا، نمی‌توان به‌دلایل این انفجار مخربِ منحصر به فرد پرداخت، فقط به ذکر این مطلب اکتفا می‌کنیم که یک عامل دست‌اندرکار، تجزیه تدریجی اتحاد دیپلماتیک اروپا و از بین رفتن این حس بود که قدرتهای

بزرگ در مذاکرات تنظیم تحولات در قدرت دولتها در نظام، مسؤولیت مشترکی داشتند. حجم عظمیی از تحقیقات مفصل در این زمینه نشان می‌دهد که دولتمردان نتوانستند نظم و نسق لازم را به رشد قدرت عظیم، رقابتی و ناهمواری که ناشی از انقلاب صنعتی بود، بدهند یا حتی چنین مشکلی را بوضوح ببینند. درنتیجه، آن قدرت تا به نقطه‌ای پیش رفت که محدودیتهای نظام نتوانست تحمل کند و با نتایج مرگباری منفجر شد. آیا میشد این تمرکز شدید توانایی و نیرو را با فراخواندن آسیا و آفریقا برای جبران موازنهٔ قدرت، تعدیل کرد بعبارت دیگر آیا میشد با یک توافقنامهٔ همکاری برای تأسیس یک موازنهٔ جدید جهانی طبق واقعیتهای جدید قدرت به این‌کار دست یازید؟ این پرسش بطور جدّی مورد سؤال قرار نگرفت و در عمل، قدرتهای استعماری خارج از اروپا براه خود می‌رفتند نه بصورت جنگ بلکه بصورت رقابتی. دول پیرامون اروپا ـ بخصوص بریتانیا و روسیه ـ نسبتاً به آسانی توانستند در آسیا و آفریقا به توسعه دست زنند درحالیکه، آلمان پس از بیسمارک، جائیکه قدرت دیرتر اما سریعتر از هر جای دیگر رشد کرد ، قادر به دست‌یافتن به «جائی در قدرت» مطابق با قدرت خود، نبود. درنیتجه، انتقال از یک اروپای جغرافیایی به یک نظام جهانی اروپا محور بجای کاهش فشار روزافزون در آلمان منجر به افزایش فشار شد. گرچه، حتی اگر نتیجه‌گیری کنیم که در سالهای قبل از ۱۹۱۴، دیپلماسی اروپایی کارهایی راکه باید انجام دهد، عدم انجام آن، تنها یکی از دلایل بسیار جنگ بود.

وحشت جنگ جهانی اول، منجر به واکنش عظیم و ناگهانی دولتمردان و افکار عمومی در اروپا و جاهای دیگر علیه جنگ و علیه آشوب بین‌المللی شد که از زمان افول کنسرت اروپا رواج یافته بود و منجر به جنگ جهانی دوم شد. نوبت به تأسیس سازمانهای بین‌المللی رسید که دسته‌جمعی‌تر و مستحکمتر از اتحاد بی‌روح بودند. ابتدا، باید توافقنامهٔ عادلانه‌ای بر سر مرزها و سایر ادعاها براساس مشروعیت جدید خودمختاری انجام می‌گرفت. سپس باید مجمعی از ملل صلح دوست برای حفظ صلح پایدار تشکیل می‌شد تا با هر متجاوزی که قانون را بدست خود می‌گرفت و سعی داشت نقطه‌ای از توافقنامه را بازور نقض کند، مقابله کند. تحت نفوذ آمریکا که قدرت نهان امّاوسیعش پیروزی بنفع متفقین را به یقین مبدّل کرده بود و بخصوص با بینش پرزیدنت ویلسون بزرگ، این ترتیبات برحسب قواعد حقوق، خاتمه دادن به موازنهٔ قدرت

و دیپلماسی سِرّی و یک پیمان جدّی ملل نه امپراطورها پایه‌ریزی شد: کوتاه سخن، دنیای امنی برای دیپلماسی. سنن اروپایی، که حاصل تجربه و بدبینانه‌تر از دیدار آمریکایی بود، سبب شد دولتمردان اروپایی،مسؤولیت جنگ و صلح را به همهٔ دولتهای مجمع نسپارند بلکه به شورایی واگذارکنند که مرکب از پنج قدرت بزرگ بود: به‌خاطر هراس از ایجاد آلمان بزرگتر که بیسمارک با خردورزی از تشکیل آن خودداری کرده بود، خودمختاری شامل آلمانها و نیز شامل کشورهای غیراروپایی نمی‌شد که گمان می‌رفت هنوز آنقدر عقب مانده باشند که نمی‌توانستند از قیمومیت استعماری رهائی یابند. جامعهٔ ملل بخاطر داشتن دو نقطه ضعف، از پا درآمد. اولاً، بـه‌خاطر دفاع‌از موقعیتش به معاهدهٔ ورسای متصل شده بود. معاهده‌ای با توزیع کوته‌نظرانه و رقت‌انگیز که تمهیدات سیاسی و اقتصادیش، در تغایرکامل با واقعیتهای قدرت بود و همانطورکه برخی از نویسندگان میثاق دریافتند، بسیار کم‌حاصلتر از نتایج معاهدات وین، اوترشت و وستفالیا بود. دوماً، بسیاری از قدرتهای بزرگ قرن بیستم از اقدامات جامعه دور ماندند یا کنار گذاشته شدند: ایالات متحده بعلت تصمیم مجلس سنا، روسیه بخاطر انقلاب بلشویکی، آلمان بعنوان قدرت مغلوب و ژاپنی که دریافت که این نظام دسته‌جمعی جدید، به آن اجازهٔ رشد توانایی‌هایش را چه با دستیابی آزاد به بازارهای جهانی و چه با تأسیس یک امپراطوری منحصر بفرد در چین، نمی‌دهد. بریتانیا و فرانسه که بشدت متحمّل خسارت ناشی از جنگ شده بودند، ضعیفتر از آن بودند که بتوانند مشکلات دنیا را فقط با حمایت سست تعدادی از دول کوچک «جامعه» حل کنند. رویهم‌رفته، معاهدهٔ ورسای، تجربیات و آموخته‌های جامعهٔ دیپلماتیک اروپا را مورد بی‌توجهی خطرآفرینی قرار داد. به تشبیه فردریک، آهنگ همنوایی که جامعهٔ ملل انتظار نواختنش را داشت، واقعیتهای قدرت را نادیده گرفت و بعوض مجموعهٔ تنظیمات از هر سو، اخلاق پردازی و تنافیر صدای ناهمگونی بگوش می‌رسید.

گرچه، جامعه ملل خشک و ناقص عمل‌کرد ولی سرآغاز رشد جدید اساسی در دیپلماسی شد. بجای کنگره‌های هر از گاهی قدرتهای ذیربط اروپایی که گفتگوهای رسمی دیپلماتیک را برای حل مسائل خاصی تکمیل می‌کرد، جامعه یک کنگره دیپلماتیک دائمی تأسیس کرد. که عضو شدن در آن به روی همهٔ دول مستقل جهان گشوده بود. خاصیت همه‌جانبه بودن آن، دول غیراروپایی رابعنوان همپایه‌های رسمی وارد جامعهٔ بین‌الملل کرد و اجازه سخن‌گفتن به دول کوچک و کم‌قدرت‌تر را اعطاء کرد برخلاف کنسرت اروپا که عمدتاً آنها را نادیده گرفته بود. با

این‌وجود، جامعهٔ ملل یک قانونگذار جهانی، شبه پارلمانی که به بحث و بررسی تنظیمات مجلس بپردازد و حتی یک حکومت نبود. بلکه فقط یک ابزار دیپلماتیک بود که برای تکمیل گفتگوهای دوجانبهٔ سنتی بین دول خاص بر یک پایهٔ مستدام، طراحی شده بود نه برای جایگزین کردن آنها و برابری رسمی این دول در جامعهٔ ملل و در دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی بجز جبران جایگاه درجه دومی اکثرشان در قرن نوزدهم، کاری از پیش نبردند. جامعه همچنین، اصول امنیّت جمعی را ـ دخالت همهٔ اعضا ـ در دفاع از هر یک از آنها، استوار کرد. امنیّت جمعی در آن مرحله، فقط آنها را علیه تهاجم نظامی بیمه می‌کرد و حوادث بزودی نشان داد که چنین بیمه‌ای کارگر نیفتاد. تضمین کوچکترین نیاز اعضای جامعهٔ بین‌الملل توسط آن، فکر نو و خلاقی بود. این فکر، باعث توسعهٔ مهمّ تازه‌ای در گفتگوهای دیپلماتیک و بخصوص باعث افزایش دلایل توجیهی نظام و مسؤولیت های دولتها شد. جنگ جهانی اول یک، جنگ اروپایی بود. وسعت انعکاس و دخالت دیگران نسبت به جنگهای بزرگ پیشین اروپایی بیشتر ولی ماهیتاً کمتر از آنها بود. جنگ جهانی دوّم، یک جنگ واقعاً جهانی بود. شاید آن نقطه عطفی برای خاتمهٔ نظام دول اروپایی و جامعهٔ بین‌المللی بود که اروپائیان طراح آن و مسلّط بر آن بودند. درست است که انتقال از یک جامعهٔ اروپایی به یک جامعهٔ بین‌المللی بدون جدایی قطعی از آن نوع که امپراطوری 'جهانی' الکساندر بین جوامع دولتهای یونان باستان و مقدونیه انجام داده بود. دو ابرقدرت نظام جهانی، آمریکا و روسیه نیز، سرمنشاء اروپایی دارند، اکثر دول جدید آسیایی و آفریقایی مستعمره یا تحت قیمومیت اروپا بودند. و به طرق متعدد، شیوه‌های اروپایی به شکل اصلاح‌شده و تعدیل‌یافته وارد نظم نوین شده است. با اینهمه، جامعهٔ دیپلماتیک اروپایی، بوضوح جایش را به چیز دیگری سپرده است.

چه نتیجه‌ای از نظام اروپایی می‌توان ارائه داد؟

ساماندهی و کارکرد یک جامعهٔ دولتهای مستقل، ماهیتاً، امری بسیار دشوار است، نظام اروپایی در طول یک دورهٔ طولانی، عملکرد بسیار خوبی داشت نظامی که به بزرگترین و سازنده‌ترین رشد گفتگوهای دیپلماتیک که دنیا بخود دیده است، دست یافت که قادر بود، تمام قدرتهای اصلی نظام را در یک «جامعهٔ دیپلماتیک رقابتی اما سازنده دخالت دهد. آن بعنوان اساس عمل سیاسی توسط اعضایش، پیگیری منافع دولتی که برحسب قدرت دولت تعیین شده

اما، فراتر از آن رفته و وارد مرحلهٔ اقدامات اشتراکی شده را پذیرفت که به منظور تنظیم نظام در جهت تأمین منافع همهٔ اعضا ـ از جمله اعضای کوچک و ضعیفش طراحی شد. آن نظام درشبکهٔ سفراء، وزرای مقیم و امورخارجه با کادر متغیّر حرفه‌ای، ظریفترین و مؤثرترین ابزار را برای انجام گفتگوها و شکوفایی استعدادهای بالقوه‌اش، تکمیل کرد. ولی نتوانست مسأله توسل به‌زور مخرب اعضاء غلبه یکدیگر را حل نماید و در نهایت، این توسل به‌زور باعث ویرانی خود نظام در قرن حاضر شد. اما هیچ جامعهٔ بین‌المللی، حتی جامعه معاصر، نتوانسته بر این مسأله غلبه یابد. ولی دیپلماسی اروپا بیشتر و طولانی‌تر از آنچه کتابهای تاریخ و حافظهٔ بومی و محلی حکایت می‌کنند، توانسته است توسل به‌زور از سوی اعضایش را کنترل و آرام کند. این موقعیت‌های قابل‌توجه، بخصوص از داشتن آگاهی و تجربه مشترک امکان‌پذیر شد. جامعهٔ دیپلماتیک اروپا، حداقل در مرکز خود، آن «اتحاد چندین دول مجاور» را داشت که در روشهای اجراء از ارزشها و در اندازهٔ رشد اقتصادی و اجتماعی شبیه هم بودند و توسط منافع مشترک و مقابله بمثل بهم متصل بودند که«هیدن» آنرا اصلی‌ترین و ضروریترین خصوصیت یک نظام دولی بشمار می‌آورد. یاد این مطلب غمبار است که چنین خصوصیاتی بندرت در جامعهٔ بین‌الملل جهانی امروزی دیده می‌شوند.

فصل نهم

دیپلماسی حرفه‌ای امروز

دیپلماسی که ما امروز می‌شناسیم، اساساً یک‌کار ویژهٔ دولت مدرن است: روابط آن با دول دیگر، با اتحادها و گروههای ساماندهی‌شده که خود یا دول دیگر تشکیل داده‌اند و با سازمانهای فراگیر و عمومی مثل سازمان ملل. ورای گفتگوی بین دول و نمایندگان آنها، یک سایه روشنی در دیپلماسی هست که یکی از طرفهای گفتگو دولت دیگری نیست گرچه، بازیگر مهمی در صحنهٔ بین‌الملل است: برای مثال، یک جنبش سیاسی که هدفش تأسیس یک دولت جدید است نظیر سازمان آزادیبخش فلسطین یا استیلا بر یک دولت موجود، یا یک مجموعهٔ بین‌المللی نظیر یک کلیسا (بجز واتیکان که یک دولت محسوب می‌شود)، یا یک سازمان تجاری مثل یک شرکت نفتی. اشکال و مکانیسم دیپلماسی مدرن عمدتاً از نظام دولتهای اروپایی به ارث رسیده است. آن نظام، یک جامعهٔ بین‌المللی یکپارچه‌تر و بهم تنیده‌تری از نظام جهانی گسیختهٔ کنونی بود. بعلاوه، دامنهٔ موضوعاتی که حالا مرتباً وارد گفتگوی دیپلماتیک می‌شود از زمانیکه نظام از نظر جغرافیایی توسعه یافت بشدت افزایش یافته است. در نتیجه، اشکال بجا مانده اروپایی که حتی در خود نظام اروپایی در معرض تکامل و تحولات مداومی قرار داشت، امروزه، در برخی رگه‌هایش در حال تکیدن و انتقال است. امّا، همانطوری که اغلب در مورد کنواسیونها روی می‌دهد، آنچه بیشتر از محتوای دقیق اصول و قواعد حائز اهمیت است اینست که همه ملزم به رعایت آنها باشند تا رفتار قابل پیش‌بینی باشد و اینکه چه‌مقدار از ابزار دیپلماسی اروپایی، هنوز فعال است، تأثیر گذار است.

از آنجا که دیپلماسی، ابزار دولت برای ارتباط برقرارکردن با جهان خارج است، در رأس گفتگوها حکومتهایند و در تحلیل نهایی، سران آنها. (در اینجا، بهتر است واژهٔ «سران دولت» را بکار بریم به مفهوم سران حکومت و امّا در عمل چنین کاربردی، صرفاً گمراه کننده است زیرا در بسیاری از کشورها، پادشاهان و رؤسای جمهوری تشریفاتی سمبلیک بمثابه سران دولت هستند

که دیپلماسی حرفه‌ای بنام آنها انجام می‌گیرد امّا خود سران حکومت نیستند و صاحب اختیارات مورد بحث ما نمی‌باشند.) هیچ رئیس حکومت بزرگ و پیچیدهٔ مدرن نمی‌تواند شخصاً کلیه امور مهّم دیپلماتیک دولتش را انجام دهد به همان روشی که یک شاهزادهٔ دورهٔ رنسانس انجام آنرا میسّر و لازم می‌یافت. او نه تنها مجبور است هدایت گفتگوها در خارج را تماماً به سفراء، فرستادگان و دیگر اعضای مأموریت دیپلماتیک تفویض نماید.(که همیشه همینطور بوده)، بلکه همچنین بسیاری از تصمیمات سیاسی را به همکاران سیاسی و مشاوران معتمد، تفویض کند.

در رأس این همکاران، وزیر امورخارجه قرار دارد. این وزیر، مسئول هدایت خدمات دیپلماتیک حرفه‌ای دولت و رسیدگی به سفرای خارجی است. در حکومتهایی که مسئولیت کابینه‌ای یا شراکتی و انجمنی رایج است وزیر امور خارجه در زمینهٔ روابط با دنیای خارج به همکارانش گزارش می‌دهد و تصمیمات جمعی آنها را(که او و رئیس حکومت در اتخاذ آن سهم عمده‌ای داشتند) از طریق دستگاه دیپلماتیک که دراختیارش قرار دارد، بکار می‌بندد در ایالات متحده و دولتهای جمهوری دیگر، او مستقیماً با رئیس حکومت ارتباط برقرار می‌کند.

در اینجا، دو گرایش باید ذکر شود. اولی دوایر بخش‌های دیگر حکومت و وزرای دیگر کابینه بطور فزاینده‌ای به فراتر از تعیین خطوط کلی سیاست خارجی حکومت کشیده می‌شوند و درگیر جزئیات گفتگوی دیپلماتیک می‌گردند که قبلاً در حیطهٔ وزیر و حوزهٔ امور خارجی قرار داشت زیرا گفتگوی دیپلماتیک مستقیماً به حوزه‌های دیگر قدرت می‌پردازد. این امر، از مدتها قبل در مورد وزرای دفاع، اقتصادی و تجارت خارجی صادق بوده است: اکنون وزرایی که با موضوعاتی سروکار دارند که تاکنون داخلی بحساب می‌آمد و حتی اصلاً موضوع مستقیم حکومتها بشمار نمی‌آمدند، مثل کشاورزی و بهداشت عمومی، بطور فزاینده‌ای بیشتر دخیل می‌شوند. درنتیجه، تأثیر وزیر امور خارجه در تعیین سیاست خارجی و اهداف دولت خود درگفتگوهای دیپلماتیک بر خلاف بکار بستن تصمیمات مُتخّذه در این موضوعات، رو به‌تنزل است. و ضمن اینکه اهمیّت و اعتبار وزارت خارجه کاهش می‌یابد، دخالت مستقیم سران حکومت در جزئیات سیاست خارجی و دیپلماسی، بار دیگر در حال افزایش است. افزایش دخالت سران حکومتها با یک گرایش قانونی تقویت شده که همانا بطور مکّرر و بیش از سابق یکدیگر را ملاقات کردن، و در فواصل ملاقاتها در ارتباط نزدیک با یکدیگر بودن از طریق تلفن و ابزار سریع و مدرن دیگر ارتباطی است.

سهولت و سرعت مسافرت، حضور وزراء و دیگر شخصیتهای سیاسی مسئول را در ملاقاتها و مذاکرات بین‌المللی بیشتر از سابق ممکن ساخته است. وزرای کابینه در همهٔ اوقات نمی‌توانند شرکت کنند امّا، امروزه معدود ملاقاتهای بین‌المللی حائز اهمیت برای دولت روی می‌دهد که نمایندگان پایین‌رتبه یعنی هیأتهای نمایندگی سیاسی در آنها در قبال دیپلماتهای حرفه‌ای، افسران نظامی و کارمندان وزارت کشور که توسط دولت بطور دائم استخدام شده‌اند، حضور نداشته باشند شرکت یک نمایندهٔ سیاسی مزیّت انتقال مستقیم اختیارات حکومتی را داراست و حتی امکان دارد، رئیس حکومت و همکاران وی به یک نمایندهٔ دون پایه، در مسائل حساس سیاسی قدرت تصمیم‌گیری بیشتری واگذار کنند تا حتّی به بالا رتبه‌ترین دیپلماتهای حرفه‌ای که تجربیاتشان بیشتر در زمینهٔ مذاکرات بین‌المللی است تا سیاست داخلی. با اینحال خردمندانه است نماینده‌ای که احتمالاً متصدی موقت سفارتخانه است به متّخصصان کشورش هم در موضوعات فنی جاری و هدایت مذاکرات و هم در هر آنچه که در هر شرایطی میتوان از طریق دیپلماسی بدست آورد گوش فرا بسپارد. به گفتهٔ مناسب هنری کیسینجر هر دولت منتخب یا نامزد سیاسی بمثابه یک بچه وِزوزِی برای پاسخهای فنی بکار گرفته نمی‌شود بلکه برای جهت بخشیدن به گفتگوهای دیپلماتیک که دولت هدایت می‌کند، استخدام می‌شود.

ابزار اصلی وزیر خارجه در هدایت روابط دولتش با دول دیگر خدمات دیپلماتیک است. خدمت دیپلماتیک یا خارجی در داخل و خارج در درجهٔ اول، ابزاری برای کسب توانائیها و آگاهی یافتن به نیّات قدرتهای دیگر تا جای ممکن و در صورت عدم‌امکان، تخمین‌زدن آنهاست و در درجهٔ دوم ابزاری برای گرد هم آوردن آنها با تمام پیچیدگیهایشان است و سوم وسیله‌ای برای تعیین راههای انتخابی در دسترس برای حکومت و تسلیم آنها برای تصمیم‌گیری بهمراه ملاحظات دیگری که حکومت باید در نظر گیرد و چهارم، پس از اینکه، تصمیمها اخذ شد، برای انتقال و توضیح دادن آنها به ابزارهای دیپلماتیک قدرتهای دیگر و تا حدّ مُعیّنی برای اطلاع عموم و متقاعد کردن دیگران ـ حکومتها، اشخاص و افکار عمومی ـ برای پذیرفتن و در صورت امکان برای یاری‌رساندن به اجرای این تصمیمات است.

ابزار اصلی برای اجرای اولین مقصد خدمت دیپلماتیک، یعنی کشف کردن یا هوشیارانه حدس زدن هر آنچه یک قدرت درارتباط با دیگری لازم است بداند، اینست که ابتکار عمدهٔ

دیپلماسی اروپا. یعنی سفارتخانهٔ دائمی. دارای مصوّنیت برای کارکنان و عمارتش و حق ارتباط برقرار کردن سری با حکومتش باشد. مزایای چنین نقش سفارت و نقشهای دیگری که سفارتخانه‌ها ایفا می‌کنند، هنوز هم از چنان ارزشی نزد حکومتها برخوردار است و برای انجام این نقشها،مصونیت و رازداری آنقدر حیاتی محسوب می‌شود که تقریباً کلیهٔ حکومتها، این مصونیت‌ها را به‌یکدیگر اعطا می‌کنند از جمله بی‌سیم دیپلماتیک بمنظور ارتباط برقرار کردن آنی و بلامانع با دولت خود طبق یک عمل متقابل. این تسهیلات را اکثر حکومتهای توتالیتر و انقلابی اعطاء می‌کنند، گرچه، با سانسور و اصول دیگر کنترل توتالیتر به‌تندی برخورد می‌کنند: و این امر بخاطر خدمتگزاری به سنتها یا میل به احترام گزاردن نیست بلکه به این علت است که مصونیتّها دارای ارزش واقعی برای هر دو طرف است.

مهم است به تمایز بین ظرفیّتها و مقاصد اشاره کنیم. یک حکومت لازم است بداند که حکومتهای دیگر برای مساعدت یا ضرر رساندن به دولتش بویژه در حوزهٔ نظامی دارای چه توانائیهایی می‌باشد و نیز چه کمک یا خسارت غیر نظامی، برای مثال اقتصادی، ممکن است به منافعش برسانند. بعلاوه لازم است بداند که حکومتهای دیگر احتمالاً در پی انجام چه کاری هستند. آگاه‌بودن از ممکن‌ها و احتمالات و وادارکردن حکومتهای دیگر برای اتخاذ انتخابهای مطلوب، هدف سیاست خارجی است. تمایز بین ظرفیتّها و مقاصد غالباً در مباحثات عمومی، بخصوص در مورد کشورهای متخاصم محو می‌شود.

وظیفهٔ دوم، ***بررسی و مقابله کردن*** اطلاّعاتی که از به‌اصطلاح صدها سفارت ومنابع دیگر بدست می‌آید و ایجاد یک تصور منسجم از جریانات‌و تحولاتی که در خارج روی می‌دهد و نیاز به تصمیم‌گیری دارد، مربوط به ابداع مهم دیگر جامعهٔ دیپلماتیک اروپایی، یعنی وزارت امور خارجه(که اداره خارجی دپارتمان دولت و غیره نیز نامیده می‌شود) می‌باشد و بنابراین، مربوط به آن قسمتی از خدمات دیپلماتیک که در هر لحظه زمانی در داخل کشور جا می‌گیرد، می‌شود امروزه، حوادث چنان سریع روی می‌دهد و ارتباطات چنان سریع صورت می‌گیرد که فرصت بسیار کمی برای انجام تحقیقات منظم و کاملی که یک رشتهٔ آکادمیک می‌طلبد که دارای مزایای گرانبهای انتخابی و ادراک ماوقع نیز باشد، وجود دارد. مردان و زنان در ارزیابی اطلاعاتی که از پستهای خارج از سفارتهای خارجی در پایتخت و از رسانه‌های خبری جمعی و از منابع دیگر می‌رسد باید متخصص و آشنا به امور باشند و به ارزیابی تغییرات عادت داشته باشند. در

سطوح بالا، آنها نیاز به تجربهٔ دست اول از نحوهٔ گزارش کردن از سفارت دارند لازم است شخصاً افرادی راکه گزارش می‌کنند، بشناسند و بدانند که قضاوتهای آنها چقدر اعتبار دارد و در صورت امکان نیاز هست که حداقل دربرخی از کشورهایی که به آنها می‌پردازند، زندگی کرده باشند.

تجربه نشان می‌دهد که معاوضهٔ مرتب بین وزارت و حوزهٔ عمل و خدمت در هم‌تنیده‌ای که اعضایش همدیگر را شخصاً بشناسند تا بتوانند قضاوت یکدیگر را منظور کنند. کارآمدترین و مفیدترین موازنه را بین نیاز به سرعت و نیاز به قضاوت آگاهانه در ارزیابی جریانات، در اهمیت و ارتباط حوادث پرشتاب در ارائه انتخاب پاسخهای مناسب به آنها به حکومت می‌دهد.

وظیفهٔ سوم، ***تعیین انتخابهایی که*** در دسترس حکومت است و تسلیم آنها برای تصمیم‌گیری، در حالت مقایسه ساده بنظر می‌رسد. امّا این کار مستلزم داشتن آگاهی دقیقی از پیامدهای تصمیم اتخاذ شده در موضوع خاصی در حوزه‌های دیگر است. بعلاوه، وظیفهٔ مذکور، نقشی است که مباحثات زیادی را در دموکراسیها براه انداخته، زیرا آن مستلزم تحت تأثیر قرار دادن حکومت است. کابینهٔ بریتانیا یا رئیس‌جمهور آمریکا، ابزار دیگری برای ارزیابی واکنشهای سیاسی داخلی در قبال یک تصمیم سیاست خارجی دارند، امّا، آنها نمی‌توانند از واکنشهای تعداد زیادی از کشورهای دیگر بدون گزارشها و ارزیابیها از یک خدمت دیپلماتیک ـ که از سفارتها و وزارت امورخارجه تشکیل یافته ـ مطلع شوند و سبک سنگین کنند. کارمندان ارشد در وزاتخانه‌های امورخارجه، از حیطهٔ تصمیمات ممکن که در آن مقامهای بلندپایه در وزاتخانه‌های امورخارجه، از دامنهٔ تصمیمات ممکنی که حکومت در چارچوب آن حق انتخاب دارد و اینکه توصیه‌ها تکذیب می‌شوند مطلعند و آنها یک مورد را جهت اتخاذ تصمیمها تا جای ممکن بصورت قانع‌کننده‌ای پیش خواهند کشید تصمیمهایی که بنظرشان برای پیشبرد منافعی که مسؤولش هستند، مؤثرند. عملکردها در پایتختهای مختلف غرب متفاوتند. عملکرد عمومی در نظام اروپایی این بود که وزارتخانه، وزیر خود را مجهز به دستورات و اطلاعات می‌ساخت که بعداً او مورد را با همکاران حکومتی‌اش درمیان می‌گذارد. امّا، علاوه بر رشد شمار مسائل اجرایی که بر بیش از یک حوزهٔ حکومتی اثر می‌گذارد، سلسله‌ای از عوامل سیاسی داخلی چون افکار عمومی، اصول و تعهدات حزبی و فشارهای وارده از سوی سالنهای انتظار نمایندگان و رسانه‌های گروهی بویژه مطبوعات وجود دارند که بر اتخاذ تصمیمهای سیاسی در حوزهٔ امور

خارجی تأثیر می‌گذارند بنابراین در دیپلماسی باید درنظر گرفته شوند. خطرات بارزی در رهاکردن توازن چنین تصمیمات چندوجهی مهمی به دست اقناع‌گری و قدرت سیاسی وزرای رقیب وجود دارد. از این رو، اتخاذ چنین تصمیمهایی از خلال یک شورای امنیتی ملی یا کمیتهٔ سیاسی خارجی، بطور فزاینده‌ای به اجرا درمی‌آید بخصوص درکشورهایی که تمایز بین مقامها و وزراء پادشاهی یا خدمات و سلسله مراتب حزبی مثل بریتانیای کبیر، آنچنان بارز نیست. اکنون، مشورتهای غیررسمی زیادی بین دوایر حکومتی و با احزاب حکومتی بر سر قدرت رایج است حتی درجائیکه رفتارهای کهن غالبند.

چهارمین نقش یک مأموریت دیپلماتیک، ***ارتباط برقرارکردن و توضیح دادن*** تصمیمات حکومت به حکومت دیگر، از مهمترین وظیفهٔ یک فرستاده است وظیفه‌ای که سر منشأش به پیکهای دارای مصونیّت تمدنهای باستان برمی‌گردد. در اینجا، اقناع نمودن دارای اهمیت ویژه‌ایست و باید با قضاوت جسورانه و راهنمائی‌های قابل قبول از سوی نمایندهٔ مقیم هر کشور به سایر دولتها همراه شود.

حکومتهایی که به ارسال پیام به مقامهای دول دیگر تا حّد امکان بطور دقیق و قانع کننده اهمیت قائلند به‌تجربه دریافته‌اند که مؤثرترین شیوهٔ انجام اینکار اینست که به نمایندگان خود در پایتخت خارجی آموزش دهند تا نقطه نظراتشان را طوری بیان کنند و توضیح دهند که تا حدامکان به سطح مؤثر تصمیم‌گیری در حکومتهای زیربط دیگر نزدیک باشد. این امر همیشه به معنی حدّ اعلیٰ نیست حتی اگر رئیس جمهور و نخست‌وزیر دارای حق نهایی تأیید و تکذیب بوده باشند. زیرا تصمیم موثر احتمالاً در سطوح پایین‌تر توسط متخصصانی که پیچیدگیهای موضوع را درک می‌کنند و در سایه خطوط رهبری کلی که از بالا تعیین شده، گرفته می‌شود. تصمیمهای مؤثر شکل توصیه به وزیر امورخارجه بخود می‌گیرند که نهایتاً ممکن است او یا رئیس حکومت آنرا رد کنند درحالیکه اگر آن توصیه مطابق با خطوط سیاسی حکومت باشد، بعید بنظر می‌رسد آنرا رد کنند بنابراین، یک توصیه خاص در جای مناسب باعث قطعیت امور می‌شود. از سوی دیگر، به‌محض اینکه توصیه‌های نامطلوب متخصّصان وزارت امورخارجه تزریق شد برای یک سفیر فائق آمدن بر آن در سطوح بالاتر بسیار دشوارتر خواهد بود. از این‌رو، سفارتخانه‌های مطلوب اطمینان می‌یابند که نقطه نظرات و خواسته‌های حکومتشان را بطور قانع‌کننده‌ای به متخصّصان توضیح می‌دهند که توصیه‌سازیهایشان برای تصمیمی که

حکومتشان می‌گیرد، تعیین کننده خواهند بود. البته، در عمل یک سفارتخانه منظور خود را در بیش از یک سطح مطرح می‌کند و همچنانکه در سلسله مراتب حکومتی که در آن دارای اعتبارنامه است بالا می‌رود، اینکار را به عبارتهای کلی‌تری انجام می‌دهد. بعلاوه، اکثر وزرای امورخارجه یا نمایندگانشان به‌منظور توضیح و تقویت فرامینی که به سفارتهای خود ارسال کرده‌اند، سفرای کشورهای ذیربط را فرا می‌خوانند. گاهی وقات این عمل شیوهٔ مؤثرتری برای انجام کار است برای مثال اگر سفیری را که وزیر امورخارجه احضار می‌کند مخصوصاً ماهر و سودمند یا بطور ویژه‌ای به وزیر امورخارجه یا رئیس حکومت کشور خود نزدیک باشد. بعلاوه، یک وزیر امورخارجه می‌تواند یک سفیر را فرا بخواند در حالیکه یک سفیر نمی‌تواند برای سخن گفتن مضرّ باشد امّا، معمولاً دولتمردان درمی‌یابند که اگر به سفیر خود فرمان می‌دهند کارشان بهتر از آن پیش می‌رود که به یک سفیر خارجی برای انتقال مباحثاتشان به‌کشورش تکیه کنند. و این روشی است که گفتگوهای دیپلماتیک بطور معمول هدایت می‌شوند.

اغلب، سفیر باید اعمال و یادداشتهای نتایج خود را با سفرای دیگر در همان پایتخت که فرامین مشابهی از حکومتهایشان دریافت کرده‌اند مقایسه کند. برخی‌اوقات، دستور دارد که با همکاران مشخصی هماهنگ عمل کند: معمولاً، با قدرتهای دوست و متحد اما گاهی‌اوقات با فرستاده‌های کشورهایی که اشتراک ناچیزی با کشور او دارند برای مثال، روی تسهیلات هیأتهای دیپلماتیک یا کشتیرانی.

وظیفه متقاعد کردن حکومت دیگر برای پذیرفتن و احتمالاً برای یاری رساندن به پیشبرد سیاستهایی که حمایت از آن وظیفهٔ سفیر است هنوز بر دوش خود سفیر و کارمندان ارشد دیپلماتیک است حتی در عصر انقلاب ارتباطات صمیمّیت روابط شخصی او با شخصیتهای کلیدی حکومت(حتی، در کشورهایی که انجام اینکار به قیمت داشتن روابط صمیمی با گروههای مخالف ضروروری است) و اعتماد آنها نسبت به او بعنوان فرد دارای حسن‌نیت، تفاوت زیادی ایجاد می‌کند. یک سفیر مجرّب خواهد آموخت که به بهترین وجهی چنین روابطی را بپروراند تا اینکه، از داشتن سرمایهٔ اعتماد بهره برد. خارج از حکومت، احتمالاً شمار زیادی از افراد متنفذ هستند برای مثال در قوه مقننه، در احزاب سیاسی، در پستهای کلیدی اقتصادی و تجاری، در رسانه‌های خبری و حتی در فعالّیتهای مذهبی، که بر تصمیمات و افکار عمومی تأثیر

می‌گذارند. بشکل ایده‌آلی سفیر باید همچنین بر همه این افراد تأثیر بگذارد. در انجام این وظیفه، نقش رسانه‌های خبری و بویژه مطبوعات در کشورهایی که حداقل استقلال قابل‌توجهی دارند(در حال حاضر، شاید نیمی از دولتهای نظام جهانی) بسیار حائز اهمیت است. در این کشورها، اثربخشی کار بستگی به توانایی ادارهٔ وابستهٔ مطبوعاتی دارد. او و دستیارانش نیاز به این دارند که روابط مؤثر کاری با سردبیران و روزنامه نگاران برقرار سازند. این امر مستلزم آنست که اطلاعات و تفاسیر مفیدی بادقت و صداقت و بسرعت برای مطبوعات فراهم سازند و همچنین دسترسی آنها را به سفرا و دولتمردان برجسته تضمین کنند و زمانیکه سردبیران و روزنامه‌نگاران از کشوری که سفارتخانه‌ای در آن دایر است دیدن می‌کنند، تمهیدات مؤثری فراهم سازند. گرچه، فعالیتهای مؤثرترین وابستهٔ مطبوعات تنها می‌تواند گزارشهایی را که روزنامه‌نگاران خارجی از کشورش می‌دهند تغییر داده یا اصلاح کند گزارشهایی که منابع اصلی خبری رسانه‌های گروهی را می‌سازند. بنابراین، ارتباط و بحثهای مداومی بین سفارتخانه‌ها در خارج و وزارتخانه خارجی در داخل پیرامون سوءتفاهمات و نقطه‌نظرات مخربی که گزارشگران خارجی ترویج می‌کنند و پیرامون راههای تواناتر ساختن خدمات اطلاع‌رسانی وزارتخانه برای تضمین ارائه تصویری مطلوب از کشور و حکومتش، صورت می‌گیرد. امروز این مسأله توجه مداوم هر حکومتی را بخود جلب کرده است. بویژه نگرانی بسیاری از دول کوچک و جدید را باعث شده است که حکومتهایشان احساس می‌کنند که موفقیتها و مقاصد آنها را آژانسهای اصلی خبری و روزنامه‌نگاران ملاقات کننده با توجه خاصی به تمام دنیا گزارش می‌دهند.

در یک جامعهٔ دموکراتیک برخی از کارآمدترین سخنگویان برای یک کشور دیگر شخصیتهای مهمی هستند که با آن کشور درارتباطند، تمایلات و مسائل آنرا درک می‌کنند و خواستار آنند که درک بهتر و روابط صمیمانه‌تری بین کشور مربوط و کشور خودشان بهر دلیلی برقرار سازند. سیاستمداران، تجار، محققان، نویسندگان، و رهبران دیگر هنری، حتی دیپلماتهای بازنشسته در پی تشکیل یک چنین گروهی هستند. اگر به نهادهای یونان باستان نگاهی بیفکنیم میتوان آنها را وکلای غیررسمی نامید. آنها همچون همتاهای رسماً منصوب شدهٔ یونانی‌اشان نه تنها بطور عمومی و خصوصی بنفع کشوری سخن می‌گویند که به آن علاقمندند بلکه همچنین، از ملاقات کنندگان مهم آن کشور نیز استقبال می‌کنند و امکان ملاقات آنها را با کسانیکه تصمیمها را شکل می‌دهند مهیا می‌سازند و با پیشنهاد کردن توصیه‌های با ارزشی در مورد اینکه

چگونه کشور مورد علاقه‌اشان مسئله‌اش را مطرح کند روابط دو جانبه می‌سازند و نیز در مورد هر موضوعی که امیدوارند تعدیل یا اصلاح شود. زیرا در شکل فعلی باعث نگرانی بیشتر از آن می‌شود که برای کشوری که نصیحتش می‌کنند، ارزشمند باشند. پس وکلای غیررسمی (که سفرا گاهی‌اوقات آنان را هیأت مؤسسان خود می‌نامند و گاهی اوقات دوستان خود در دربار) هم حامی و هم مشاورند. آنها از آغاز دیپلماسی مقیم حوزهٔ با ارزش و بر حق وظایف سفارتخانه و گفتگوهای دیپلماتیک بین دولتها بوده‌اند.

زمانیکه، وزارت امور خارجه‌ای گزارش فرستادهٔ خود را مبنی بر نمایندگیش در حکومتی که در آن دارای اعتبارنامه است و توصیه‌هایش را درمورد دور بعدی گفتگوها دریافت می‌کند، تنها پس از چند ساعت از ارسال دستورات، کلیه روند مجدداً آغاز می‌شود. در دوران اسب و قایق اینکار چندین هفته طول می‌کشید که فرصت بیشتری برای واکنش حساب شده می‌داد ولی بدان‌معنا بود که اغلب دستورات فرستاده پس از اتمام امور بدست می‌رسید.

نقش دیپلماسی در سازمانهای بین‌المللی چند جانبه اساساً همان است. سازمان فراگیری چون ملل متحد، با مجموعه‌های متعدد و عمومی و تخصصی‌اش، گردهم‌آیی فرستاده‌های دیپلماتیک حکومتها درنتیجه مرکز جمعی فعالیتهای دیپلماتیک دول عضوش است. در مسائل حساس سیاسی که حمل آنها ورای توانایی آنست مکان ملاقات مناسبی و احتمالاً زمینهٔ اقناع اخلاقی و نیز ابزاری برای تصویب تصمیمهایی که در جای دیگر توافق حاصل شده فراهم می‌سازد. دیپلماتهایی که در مجموعه‌های مختلفی منصوب شده‌اند در مسائلی که حصول توافق آسانتر است بویژه در مسائل غیر سیاسی می‌توانند پیمان همه‌جانبه‌ای را پیش ببرند و اجرای آنرا هماهنگ سازند. فرستاده‌ها در چنین مجموعه‌هایی در ارتباط با وزارتخانه و حکومتشان عمل می‌کنند به همان روشی که فرستاده‌های اعزام شده بـه دول خـاص خـارجی عـمل مـی‌کنند. دیپلماسی دوجانبه و چندجانبه بمثابه بخشهای هماهنگ دیپلماسی یکسان عمل می‌کنند.

برخی از سازمانهای چند جانبه، کم‌تر جهانی و مؤثرتر هویت متشکل و مشخص‌تری بدست می‌آورند. ناتو به چیزی بیش از مجموع دول عضوش و اتخاذ سیاستهای انفرادی اعضایش می‌انجامد. کمیسیونهای آن مرتباً به یک اجماع یا توصیه‌ای برای حکومتهای عضو می‌رسند که اساساً هیچکدام از این حکومتها پیشنهاد نمی‌کنند ولی همگی به‌اتفاق می‌پذیرند.

این امر، درمورد جامعهٔ اقتصادی اروپا(اتحادیه اروپائی) صادقتر است: حکومتهای عضو پیشاپیش تصمیمات زیادی را به ارگانهایشان واگذار کرده‌اند. امّا، در اینجا نیز دول عضو هنوز حق و توانایی خود را برای توافق بر سر مسائل مهم حفظ می‌کنند و در چنین واقعیتی، حکمرانی نهایی آنها ماندگار می‌شود.

دبیرخانه‌های بین‌المللی چنین مجامع چندجانبه، دبیرخانه باقی می‌مانند: آنها با خدمات استخدام بین‌المللی، مجهز به کارمند می‌شوند که مثل دیگر خدمات اینچنینی خواست و اهداف خود را داراست. امّا، آنها مجموعه‌های اجرایی بین‌المللی نیستند حتی جائیکه مجلسی را میتوان به‌مثابه قانونگذاری اولیه تلقی کرد دیر یا زود. دبیرخانه جامعهٔ اقتصادی اروپا ملل متحد چیزی فراتر می‌شود ممکن است به یک تشکیلات اجرایی واقعی با اختیار و قدرت واقعی حکمرانی گسترش یابد که بنوبهٔ خود درگیر مذاکرات با دولتها شود و با یک مجلس رسمی منطقه‌ای یا شورای نمایندگی دول عضو به تعادل برسد. اما این نظر تاکنون به‌نتیجه نرسیده و ممکن است چنین هم نشود.

برنامهٔ دیپلماتیک در هر پایتختی، یعنی مأموریتهای دیپلماتیک بطورکلی در یک حالت ملایم‌تر و کمتر بمثابه شبکهٔ چندجانبه‌ای از دلالی دیپلماتیک عمل می‌کند دیده‌ایم که سفرایی که در پایتختی دارای اعتبارنامه بوده‌اند اغلب لازم است اعمال و گزارشهای خود را با همکاران خود هماهنگ کنند. این مبادلات به اکثر دیپلماتهای دیگر در پایتخت در سطوح مختلف ارشدیت گسترش می‌یابد. گفتگوی مداوم و تنظیم متقابلی از ارزیابی مختلف از سیاستها و مقاصد حکومت میزبان وجود دارد. شاید یک دیپلمات مقیم در یک سفارتخانه هم نباشد که درک و فهمش از سیاست حکومت میزبان توسط یک عضو دیگر سفارت که اطلاعات بهتری بدست آورده، اصلاح شده، افزایش یابد. این مبادلات دوستانه تنها براساس آشنایی مشخصی در بیرون و داخل اداره بخوبی عمل می‌کند. سودمندی عملی و جدی در مقاوله‌نامه‌ای وجود دارد که از هر سفیر تازه‌وارد می‌خواهد که به همهٔ همکارانی که کشورش با آنها دارای روابط دیپماتیک است تلفن کند و در عوض تلفن آنها را دریافت کند. به همان طریق، مهمانیها و شامهای دیپلماتیک ممکن است خسته‌کننده، و بیش از اندازه مفصل باشد امّا، مقدارکار مفید انجام شده در آنها برای غیرحرفه‌ایها باعث تعجب است.

یک سرویس مدرن دیپلماتیک همچنین دارای یک نقش فرعی امّا مهم و فراملی است که

برای سفارتهای دیگر، سایر دول، درون سازمانها و گروههای بزرگتر و در مذاکرات بر سر مسائلی که حداقل منافع مستقیم دولت متبوعش است. انجام می‌دهد. این خدمات به تسهیل کردن و سرعت بخشیدن به گفتگوهای دیپلماتیک کمک می‌کند. که اکثر دولتها در نهایت به نفع خود می‌بینند برای مثال، سفارتها برای یکدیگر خدماتی از نوع رسمی انجام می‌دهند. مهمترین نمونه در طول قطع روابط دیپلماتیک بین دو دولت رخ می‌دهد. در عمل دیپلماتیک نظام اروپایی. ارزش تماس مداوم با دول دیگر بوضوح دانسته شد و از اینرو قاعده بر این شد که نمایندهٔ دیپلماتیک را باید در مراکز دیگر به‌استثنای زمان جنگ حفظ کرد چه دولتی سیاست دولت دیگر تأیید بکند چه نکند. این اصل رواج یافت و بسیاری ازحکومتها از جمله بریتانیا اعلام کردند که شناسائی و داشتن روابط دیپلماتیک تنها حاکی از آن بود که حکومت کنترل مؤثرتری بر دولت دارد. امّا هیچگونه تأیید اخلاقی همراه ندارد. قطع روابط دیپلماتیک با دولت دیگر در نظام یک گام جدی بود و اغلب پیش زمینهٔ اعلان احتمالی جنگ بود. در نظام جهان معاصر ما، دایربودن یک سفارتخانه در مرکز دولت دیگر بطور فزاینده‌ای نشانگر پذیرش کم و بیش سیاستهایی است که آن دولت دنبال می‌کند. ایالات متحده، مخصوصاً فرستاده‌هایش را تحت چنین لوایی تلقی می‌کند. درنتیجه، بسیاری ازکشورهابویژه دول جدید سابقاً مستعمره، بطور مقطعی روابطشان را قطع می‌کنند، یا برای مدتی سفرایشان را فرامی‌خوانند تا نارضایتی خود را از عمل سیاسی خاص از سوی حکومت دیگر نشان دهند. همچنانکه تعلیقهای موقتی مکررتر می‌شود، گفتگوهای دیپلماتیک علیرغم آنها باید ادامه یابند: بویژه، وقتیکه کشور معلق کننده نمی‌خواهد شبکهٔ ارتباطات حکومتی و خصوصی(از جمله تجاری، تسهیلات و کمکهای آموزشی) خود را با حکومت دیگر صرفاً بخاطر یک حرکت محکومیت عمومی تخریب کند. مسئولیت فراهم نمودن تداوم گفتگوها در چنین مواردی را سفارت دیگری در هر یک از مراکز ذیربط بعهده می‌گیرد. اینکار، ادامهٔ بارز عمل سابق است که در آن قدرتهای اروپایی درگیر جنگ با یکدیگر، یا در یک شکاف عمیق روابط، به یک سفارت یا نمایندگی در مراکزشان اجازه می‌دادند از منافع یک دشمن در امور محدودی چون حفاظت ساختمانهای دیپلماتیک دشمن و مبادلهٔ برخی پیامهای اساسی، حمایت کند. امروزه، سفارتخانه قبل از خاتمهٔ مذاکرات، ترتیبی می‌دهد تا ادارهٔ منافعش به سفارتخانهٔ دیگر با تأیید حکومت میزبان تحویل گردد. سفارتخانهٔ

«دولت حافظ منافع» یک بخش منافع بریتانیا (یا اندونزی، یا روریتانیا(Ruritania)) در سفارتش یا در سفارتی که ظاهراً در حال حاضر بسته شده است امتناع می‌کند تا کارهای لازم دیپلماتیک را انجام دهند. اینکار ممکن است به چیزی فراتر از کاری که بحساب خود انجام می‌دهد بینجامد. اغلب حکومت میزبان به کارمندان سفارت تخلیه شده ـ بجز سفیر که سمبلیک است ـ اجازه می‌دهد تا بخش منافع خود را تحت کنترل قدرت حامی با نفرات مجهز کند. کارمندانی که به این طریق باقی می‌مانند شامل دیپلماتهای ارشد سیاسی می‌شوند که گفتگوی محتاطانه‌ای را با مقامهای حکومت میزبان ادامه می‌دهند و از طریق دولت حافظ منافعشان به وزارت امورخلرجه گزارش می‌کنند. امّا، چه چنین باشد یا نباشد، سفیر دولت حافظ منافع تحت مسؤولیت و رهبریش، در حوزهٔ منافع عمل نموده و از طرف حکومتی که از منافعش «حمایت» می‌کند ارتباط برقرار کرده و احتمالاً مذاکره نیز می‌کند.

فهرست دولی که موافقت کرده‌اند سفیرشان به این طریق برای یک دولت دیگر کار کند. طولانیست کشوری که خدماتش بیش از همهٔ کشورهای دیگر مورد تقاضاست سوئیس است. این کشور و چند کشور دیگر مثل سوئد خدمات خارجی را ارائه می‌دهند که ازنظر وسعت و درجهٔ اهّمیت نسبت به نیازهای ملی اساسی‌اشان درحد افراط هستند برای مثال، سفیر سوئیس در هاوانا سالهای زیادی از منافع گروهی از کشورها، و عمدتاً ایالات متحده حمایت می‌کرد. اینکار، او را به مهمترین دیپلمات آگاه غیرکمونیست در هاوانا و کسی که بیشترین تماس را با کاسترو و مقامات کوبا داشت، مبدل ساخت. پس از اینکه به مذاکرات «پرواز هواپی وارادورو» کوبائیهایی که قصد ترک کردن کشور را داشتند کمک کرد، سفارتش مجبور شد صدها هزار تقاضانامه را به‌جریان بیندازد و ویزاهای صادر شدهٔ خروج را با مقامهای کوبایی رسیدگی کند. بسیاری از سفارتهای سوئیس و دول دیگر چنین خدماتی را از طرف جامعهٔ بین‌المللی انجام می‌دهند.

گاهی اوقات زمانیکه دیپلمات معروفی مساعی جمیلهٔ خویش را بکار می‌گیرد و بعنوان میانجی عمل می‌کند خدمت مشابهی صورت می‌دهد که مورد پذیرش دو دولت طرف دعوا قرار می‌گیرد. برای اینکار، او نباید از جانب هیچیک از طرفین معرفینامه رسمی داشته باشد. برای مثال، ازکنت برنادت زمانیکه سفیر سوئیس در مسکو بود دعوت بعمل آمد تا به این‌طریق بین اسرائیل و برخی دول عربی میانجیگری کند. دولتمردانی که دیپلماتهای حرفه‌ای نیستند نیز به

این طرق بمثابهٔ میانجی عمل می‌کنند همانطورکه طی قرون عمل کرده‌اند. نخست وزیر سوئد و رئیس جمهور پاکستان نمونه‌های اخیرند. مجموعه‌های جهانی دیپلماتیک چون ملل متحد بدنبال مجموعهٔ قبلی جامعهٔ ملل در برخی شرایط، ترتیبات مشابهی را برای مساعی جمیله از طریق کشورهای بیطرف مهیا می‌کنند. میثاق جامعه ملل زمینه‌ای برای یک مخبر کمیسیون فراهم ساخت که بعنوان میانجی عمل کند. منشور ملل متحد این زمینه را فراهم نکرده است، در نتیجه، مخبرین *امروز*ـ افرادی مثل سینیور گالوپلازا اکوادوری در قبرس یا آقای اولاف پالمه از سوئد در ایران زمانی مأموریت یافتند که بعنوان نمایندگان دبیر کل عمل کنند. وظایف این نمایندگان تاحدی در راستای استفاده از نیروهای مسلح دول عضو بیطرف از طرف جامعهٔ بین‌المللی است قبل از اینکه در دفاع از منافع خاص ملی‌اشان باشد. در جهان معاصر، چنین خدمتی شکل کلاه آبی 'نیروهای حافظ صلح ملل متحد' بخود گرفته که دول مقبولی چون سوئد، ایرلند و فیجی تهیه دیدند. تنها تفاوت در اینست که دلالی دیپلماتیک از نوعی که توضیحش رفت یک عمل فعال و خلاقانه‌ایست که مستلزم داشتن مهارت و تجربهٔ حرفه‌ای بالایست در حالیکه معمولاً از نیروها و ناظران حافظ صلح، انتظار نمی‌رود که بطور نظامی درگیر شوند بلکه قصد حضورشان خدمت دیپلماتیک است. همه این فعالیتها، در یک عنصر مهم مشترکند. همگی آنها از طریق واگذاری پرسنل دیپلماتیک و تجهیزات نظامی ملی‌اشان ورای خدمت و حفظ منافع مستقیم ملی‌اشان، یاری و مساعدت دول عضو نظام برای حفظ گفتگوهای دیپلماتیک و تسریع ترتیبات دیپلماتیک به منظور موثرتر ساختن دیپلماسی بین‌المللی سهیمند بطور کلی اینها همه نشانگر یک حس چند جانبه‌ای از مسئولیت مشترک بین دیپلماتها و آمادگی وزارتخانه‌های امور خارجه که صاحب اختیار خدمات فراملی‌اند و نیز آمادگی سفارتخانه‌ها برای کمک به یکدیگر در پیشبرد گفتگوهای دیپلماتیک نه تنها در پایتختی خاص بلکه در سراسر نظام هستند.

از این رو، تماسهای شخصی بین دیپلماتها نقش مهمی در انجام گفتگوها ایفا می‌کند. سرویس دیپلماتیک یک دولت پیشرفته با سیاست خارجی فعّال بطور ایده‌آل مرکب از تیم واحدی ازکارمندان برای کُل حوزهٔ منافعش است مردان و زنانی که حداقل درگروه همسال خود همدیگر را شخصاً می‌شناسند. افرادی که یکدیگر را می‌شناسند و نامه‌ها و تلگرامهای یکدیگر

را(زیرا اینها در داخل سرویس دیپلماتیک بطور وسیعی نسخه‌برداری می‌شوند) طی سالهای زیادی خوانده‌اند و آموخته‌اند که به تعصبات و تمایلات یکدیگر مجال دهند، همچنانکه شخص به‌قضاوت یک دوست ازکتاب یا نمایشنامه‌ای اجازه می‌دهد. بدین طریق، نوعی اجماع درمورد افراد و موضوعات پدیدار می‌شود. آشنایی شخصی، که کارهایی چون اقامت با هم دیپلماتها هنگام سفر و غیره به آن کمک می‌کند، اثربخشی خدمات دیپلماتیک را تقویت می‌کند و وقتیکه از طبقهٔ کوچک اجتماعی یکسانی بکارگماشته شدند و اغلب همدیگر را در مدرسه یا خانه می‌شناسند. امروزه، مثل آنچه در اکثر کشورهای غربی رایج است بخصوص لازم است که اعضای یک هیأت دیپلماتیک از طریق آزمون عمومی از حوزهٔ وسیعی از زمینه‌های اجتماعی و فردی انتخاب شوند. یک هیأت با مدیریت صحیح گامهایی را برای اطمینان بخشیدن برمی‌دارد که یک شبکهٔ تقویتی از آشناهای شخصی ساخته و نگهداری شود.

بعلاوه، سرویس‌های دیپلماتیک ملی به تنهائی عمل نمی‌کنند. آنها در تماس منظم با همکاران دیپلماتیکشان هستند که آنها نیز حرفه‌ایهای هم‌فکر و دارای همان تعلیماتند و خدمات یکسانی را برای دول دیگر انجام می‌دهند. دیپلماتها وقتیکه با حکومت میزبان و با یکدیگر گفتگوها را تداوم می‌بخشند. یا در سازمانهای بین‌المللی خدمت می‌کنند. حس مسؤولیت بینشان از طریق تماسهای شخصی که در پستهای قبلی انجام می‌گرفت، تقویت می‌شود. مقامی در وزارت امورخارجه‌ای آگاه است که بزودی مجدداً خود را در سفارتخانه‌ای در خارج خواهد یافت شاید هم مشغول پیش کشیدن همان نوع سؤالات به همان شخصی باشد که در حال حاضر از او سؤال می‌کند. این امر، یک داد و ستد خاصی را تضمین می‌کند. این احساس که چنین‌کاری به مکانیزم دیپلماتیک قدرتهای دیگر کمک می‌کند بشرطی که آنها فعالانه متخاصم نباشند و این فرضیه که باید دردلالی دیپلماتیک انعطاف وجود داشته باشد و اینکه کار سیاسی بین‌المللی جهان باید انجام گیرد، بطور بارزی بین مقامها و مشاورانی که چنین تجاربی نداشته‌اند و حس مسؤلّیت مشترک دیپلماتیک را پرورش نداده‌اند، غایب است.

فصل دهم

انتقادهایی از دیپلماسی معاصر

در این کتاب در جاهای مختلفی شماری از مباحث اصلی علیه دیپلماسی را یعنی، تردید دربارهٔ فرضیاتی که زمینهٔ گفتگوهای بین دول مستقل را می‌سازد، مطرح کرده‌ام. برخی از این مباحث کلاً به محکومیت وجود دول مستقل می‌انجامد. جائیکه، وجود پیوسته دول مستقل چنانکه بطور محتمل و مطلوب پذیرفته می‌شود و نیاز به گفتگوهای دیپلماتیک و برخی ترتیبات جامعهٔ بین‌المللی بطور کامل مورد تشخیص قرار می‌گیرد. باز بعضی انتقادهایی از مکانیزمهای موجود دیپلماسی وجود دارد ـ از اشکال و کنوانسیونهایی که امروزه یا کم و بیش در گذشته به اجرا درمی‌آیند. هدف برخی از این انتقادها تقبیح یا اخطار علیه خطرات نهادهای خاص دیپلماتیک چون اتحادیه‌ها یا ملل متحد است، انتقادهای دیگر تغییراتی را در اجرای فعلی دیپلماتیک پیشنهاد می‌کنند تا اینکه دیپلماسی را امن‌تر و واقعی‌تر سازند و در دسترس بیشتر دول کوچک و جدید قرار دهند یا در غیراینصورت آنرا بهبود بخشند.

از روشهای دیپلماتیک، هر زمان در طول قرون انتقادهای جدی شده است به همان ترتیبی که انتقادهایی از کارکرد درونی حکومتها صورت گرفته است. برخی از این تفاسیر، بویژه وقتیکه دیدگاهشان سازنده و آگاه‌کننده بود، نقش مهمی در گسترش اشکال و مکانیزمهای دیپلماسی و در تنظیم آنها با شرایط در حال تحول ایفا کرده‌اند تأثیر چنین انتقادهایی بر تکامل اجرایی دیپلماتیک اروپایی را میتوان در فصل هشتم مشاهده کرد. گرچه، اعتراضهایی که در قرون پیشین انجام می‌گرفت همان انتقادهای خاصی که بعد از جنگ جهانی اول علیه دیپلماسی دوجانبهٔ آنزمان بشدت رواج یافت، همان اشاعه و رواج گسترده یا همان تأثیر را نداشت. این انتقادها ناشی از خواستهٔ عموم برای ثابت کردن دلایل واقعی فاجعهٔ عظیم پیش‌بینی‌نشده‌ای بود که تمدن اروپا را دربر گرفت و دول مهم جامعهٔ اروپایی را در حالت شوک و ویرانی بجا گذاشت. آنها، امروزه به شکل‌های اصلاح‌شده‌ای ادامه دارند آنها با کاهش ارزش دیپلماسی در اذهان

عمومی همزمان شدند و به افول آن کمک کردند. آنها، همچنین، این آگاهی در میان حکومتها را برانگیخته‌اند که برخی روشها و فنون قرن نوزدهم برای غلبه بر مسائل قرن بیستم ناکافی‌اند و در نتیجه، برای تبدیل کردن آنها به روز به برخی اصلاحات تقریباً اساسی نیاز است.

در این فصل، ابتدا به بررسی بعضی از انتقادهای اصلی از دیپلماسی دوجانبه بین دول خاص و سپس به برخی انتقادهای وارده به دیپلماسی چند جانبه و همه جانبه یا جهانی می‌پردازم.

مجموعه گستردهٔ انتقادها از آنچه منتقدان که گاهی دیپلماسی سنتی می‌نامند، را میتوان به سه دسته بزرگ گروه‌بندی کرد. اول، نهادها و روشهای دیپلماتیک مورد استفاده در اروپا قبل از ۱۹۱۴ و حتی آنهایی که بعداً بکار رفت از جمله جامعه ملل آنچنانکه در عمل نشان داد، کفایت نمی‌کنند: آنها نتواستند از جنگهای فجیع جهانی جلوگیری کنند و نمی‌توانند به خطرات فعلی رسیدگی کنند. استدلال می‌شود، شیوه‌های هدایت امور بین‌المللی که بوضوح ناموفق بوده‌اند لازم است توسط روشهای مؤثرتری جایگزین شوند. دوم، انتقاد می‌شود که دیپلماسی سرّی و نیز کلیهٔ اتحادهای 'خصوصی' بغیر از داشتن تعهد به یک مجموعهٔ جهانی خطرناک، گرفتارکننده و غیراخلاقی است. این گروه از مباحث مستقیماً با نگرانی از تخریب روزافزون جنگ تمام‌عیار بین قدرتهای اصلی درارتباط است، نگرانی که با پیشرفت و گسترش سلاحهای هسته‌ای از جنگ جهانی دوم افزایش زیادی یافته است. سومین انتقاد، بحث کلی‌تری است که از پیشرفت تکنولوژی ناشی می‌شود: یعنی اینکه تکنولوژی مدرن، برخی از نهادهای دیپلماسی مدرن و بویژه دیپلماتهای حرفه‌ای و سفارتخانه‌های مقیم را مهجور کرده است. گفته می‌شود، مسائلی که حکومتها با آن مواجهند اکنون چنان فنی شده‌اند و همزمان ارتباطات چنان آسان که 'متخصّصان' می‌توانند و باید با یکدیگر مستقیماً مواجه شوند. علاوه براین انتقادهای کلی، پیشنهادهای مشخص‌تر و جدیدی برای تغییر اجرای دیپلماتیک دو جانبه شده است که درخور توّجهند.

قبل از اینکه به این پیشنهادها به‌تفصیل بپردازیم، باید توجه کنیم که تمامی انتقادهای کلّی وقتی با مزیتهای خود پیشنهاد می‌شوند سخن گفتن در موردشان بسیار است امّا نه وقتیکه بعنوان تقاضای خاصی برای علت دیگری چون حکومت جهانی ارائه می‌شوند. تاریخ نهادها و شیوه‌های دیپلماتیک نشان می‌دهد که آنها برای غلبه کردن بر شرایط در حال تحول بطور مداوم تکامل می‌یابند. بحثهای عمومی کمک می‌کند که آنها به روز باقی بمانند و این بحثها حق و تکلیف شهروندان آگاه است. یکی از نیازهای دیپلماسی مؤثر انعطاف پذیری آن در بکارگیری

ابزار و فرایندهاست: وقتیکه شرایط تغییر می‌یابد اصول محافظه‌کاری غیرنقاد پیرامون نهادهای دیپلماتیک که درگذشته بخوبی عمل کرده است ممکن است به دیپلماسی کم‌اثرتری منجر شود. بسیاری از پیشنهادهای انتقادی تأثیر مفیدی داشته‌اند. امّا، هر تغییری نیز باعث بهبود نیست و لازم است انتقادها را بتفصیل مورد بررسی قرار داد.

انتقاد از جامعهٔ دیپلماتیکی که براساس دیپلماسی دوجانبه بین دول خاص قرار دارد، مبنی براینکه، چون آن جامعه نتوانست مانع بروز جنگهای مخرب جهانی شود، ناکافیست، نسبت به انتقادهای پس از جنگ جهانی اول، کمتر بطور مؤکّد شنیده می‌شود. این بدان خاطر است که گفتگوهای دوجانبه دیگر همچنان میدان بزرگی ندارد. پیامد چنین انتقادی و درنتیجهٔ جنگ فاجعه‌آمیز اول تأسیس جامعه ملل و پس از جنگ جهانی دوم ملل متحد به‌عنوان سازمانی همه‌جانبه و جمعی بود تا نظام دوجانبه موجود را تکمیل کند. این ابداعات دیپلماتیک نیز ناکافی بوده‌اند و خلاف امیدهای حامیان خوش بین‌ترشان در آمده‌اند. ناامیدیهایی که کارکرد عملی این تجارت دیپلماتیک بهمراه داشته است و پیشنهادهایی برای ترمیم نواقص آنها در زیر مورد بحث قرار گرفته است. یک عنصر بسیار اساسی در دیپلماسی دوجانبه ادامه دارد و شاید دولتمردان حالا بیشتر از زمانیکه اکثر آنها به توهمات رایج درمورد آن و به‌امنیّت جمعی که در نیم قرن پیش رایج بود باور داشتند مایلند به آن اتکا کنند. بنابراین، انتقادها هنوز هم مربوطند.

اساس انتقادهای معاصر اینست که تمایلات دیپلماسی مستقیم دوجانبه به دور از تنظیم مشاجرات و منازعات از طریق تصمیمات هماهنگ و نافذ یک مجموعهٔ جهانی یا یک گردهم‌آیی منطقه‌ای و نمایندگی است ـ در واقع برخی می‌گفتند که آن بدور از عدالت و اصول قانون است ـ و به سمتی در حرکت است که تنها چیزی که بحساب می‌آید قدرت و در مرحلهٔ نهایی نیروی نظامی است این منتقدان استدلال می‌کنند که توازن قدرت نهایتاً به دو اردوی مخالف تبدیل می‌شود و این امر نهایتاً منجر به‌فاجعه می‌گردد، مگراینکه آنرا با سیاستمداری ماهر ترتیب دهند که روی آن نیز نمی‌توان حساب کرد. به گفتهٔ مشهور لووس دیکنسون، نظام بین‌المللی قبل از ۱۹۱۴، یک بی‌نظمی بین‌المللی بود.

در نگاه به گذشته بکار بردن واژهٔ بی‌نظمی برای اروپایی که از یک قرن صلح و آرامش برخوردار بود که فقط با جنگهای کوچک و کوتاه محلی نقض می‌شد و نزدیک بود به یک منطقه

آزاد تجاری مبدل شود جائیکه کنوانسونهای بین‌المللی بسیار بود و شهروندان می‌توانستند بدون گذرنامه تقریباً به هر مکانی بروند ـ اروپایی که متحدتر و منظم‌تر از آن به بعد بوده است. با این وجود، اتحاد اروپا در تأثیرگذاری‌اش افول کرده بود و از فاجعه جنگ جهانی جلوگیری نکـرد. برخی از منتقدان استدلال کردند که یک جامعه بی‌نظم بدون چنین فجایعی نمی‌توانست عمل کند و بنابراین'ملل' پیش از این مستقل نیاز داشتند که یک سازمان ' فراملی'که قادر به حـفظ روابط خارجی کلیه اعضای نظام دولی. در نظم بود بر آنها تحمیل می‌شد کمااینکه در ادارهٔ امور داخلیشان به هر یک از آنها استقلال پرورش یافته‌اشان را اعطاء می‌کرد.

تاکنون روشن شده است که نه جامعهٔ ملل و نه ملل متحد به معنای واقـعی یک قـدرت فراملی نبوده‌اند. یک مجموعه جهانی که از فرستاده‌های دول خاص تشکیل یافته و براسـاس دستورات مفصل از سوی حکومتشان عمل می‌کنند، میل و درواقع نیاز ایـن حکـومتها بـرای گفتگوکردن با یکدیگر راکنار نخواهند گذاشت. حتی اگر دول عضو قدرتهای واقعی تصمیم‌گیری و اجرایی به مجموعهٔ فراملی ارائه می‌دادند، باز گفتگوهای دیـپلماتیک را دنـبال مـی‌کردند تـا تصمیماتی راکه مطلوبشان بود تحت تأثیر قرار دهند. تضاد منافع بین دول بطور ناگهانی ناپدید نمی‌شد، درواقع، مؤسسان و حامیان جامعه ملل و ملل متحد به تحریم گفتگوهای دو جانبهٔ دیپلماتیک با دستگاههای سفارتی و معاهدات و غیره نیندیشیده بودند بلکه آنها انتظار داشتند که گفتگوهای دو جانبه را بطور فزاینده‌ای از طریق مجامع فراملی و تصمیمات آنها رهبری کنند.

انتقاد از عدم کفایت دوجانبه گری صرف از یک جهت اصلی به هدفش نائل شده است. نیاز به یک مجموعهٔ جهانی، در واقع شماری از مجموعه‌های جهانی به منظورهای مختلفی، اکنون عموماً پذیرفته شده است. کسی بطور جدی قصد ندارد که به شکل بی‌نظمی بـین‌المـللی کـه لوس دیکنسون محکوم می‌کرد برگردد. امّا، این نیز صادق است که جامعه ملل و ملل متحد همانطور که طراحان آن امیدوار بودند مـنجر بـه چـنین چـیزی نشـده‌انـد. گـرچـه، بـرخـی از نمایندگیهای ویژه کار مفیدی انجام داده‌اند بنظر اکثر صاحبنظران مـجموعه‌های نـاظر، بـطور اساسی باعث صلح نشده‌اند. در طول بیست سالهٔ کوتاه بین دو جنگ جهانی و در بیست سال واندی پس از جنگ جهانی دوم، قدرتهای بزرگ نظام جهانی سخت‌تر از قبل از ۱۹۱۴، به دواردو یا اتحاد مخالف تقسیم شدند: تقسیمی که بوسیلهٔ ایدئولوژی سخت‌تر و غیرقابل عبورتر شد عاملی که قبل از جنگ جهانی اول نقش مهمی نداشت. یک دیدگاه بطور وسیعی غالب شد که

تنها عاملی که از بروز جنگ جهانی سوم جلوگیری کرد ترس از سلاحهای در دسترس دوابرقدرت بود ـ « توازن وحشت» بنظر می‌رسید که دیپلماسی دوجانبه و همه‌جانبه، نقش اداره کردن نظام را بعنوان یک کل ترک گفته و عمدتاً خود را به روابط بین دو بلوک و روابط با «جهان سوم» کم‌تر توسعه یافته که سعی داشت به هر دو طرف بپردازد، محدود کرده بود. وقتیکه سرانجام رهبران دوابرقدرت و برخی از شرکای کوچک آنها راه خود را تردید آمیز بسوی تشنج‌زدایی و از سرگیری گفتگوهای جدّی دیپلماتیک احساس کردند، از شیوه‌ها و نهادهای قدیمی، سری و دوجانبه استفاده کردند. هر دوطرف احساس کردند که دریافتهای تردیدآمیزشان را درخشندگی اشتهار متوقف می‌ساخت و اینکه انجام گفتگوی عمومی هر دوطرف را در موقعیتهایی محصور می‌کرد که سعی داشتند از آن فرار کنند. موضوع مبادلات ابتدا توازن وحشت و نحوهٔ ادارهٔ آن با هزینهٔ کمتر برای هر دو طرف(ضروری‌ترین و سرکش‌ترین مسأله) و سپس دیگر جنبه‌های توازن چندجانبه قدرت در قسمتهای متعدد و مختلف جهان، اداره بحران، روندهای تحول سازمانی و همکاری فنی و اقتصادی بودند. تعداد اندکی اظهار کردند که این امر میتوانست طور دیگری بشود. یا اینکه ابرقدرتها می‌توانستند کل کار را به ملل متحد واگذار کنند.

امّا، بسیاری از افراد، از جمله دولتمردان مسؤول در کشورهایی که خارج از گفتگوها قرار داشتند مجدداً متوجه یکی از خطراتی شدند که منتقدان دیپلماسی دوجانبه مطرح کردند. آنها می‌ترسیدند که دو ابرقدرت و نیز چین که سالهای بسیاری خارج از گفتگوهای عمومی دیپلماتیک قرار داشت تبانی یا حتی توطئه کنند و اینکه منافع خود را به قیمت منافع دیگران به پیش ببرند یا حتی، اتحادهای سنّتی را تضعیف سازند و دوستان خود را ترک گویند(گرچه، این اتهامی نیست که منتقدان اصلی اتحادها و بی‌نظمی بین‌المللی مایل به بیان آن بودند). این اتهامها همچون سابق، پابرجاست. ممکن است شیوه رضایت بخش دیگری برای از سرگیری گفتگوهای جدّی دیپلماتیک بین مقتدرترین دولتها در نظام وجود نداشته باشد، امّا این بدان مفهوم است که نباید بطور واقع گرایانه بدنبال یک چنین شیوه‌ای باشیم. کماینکه، دیپلماسی دوجانبه مطمئناً، در دفاع از منافع دولت و امنیت نظامی و نیز در ایجاد صلح و تنش‌زدایی خود را یافته است.

افراد چندی در دوطرف جنگ سرد استدلال کردند که مذاکره محرمانه و سرّی با دشمن

ایدئولوژی خیانت به اصول است و اینکه عقایدی راکه مردم باور داشتند و دولتها خود را وقف آنها کرده بودند نباید قربانی شتاب‌زدگی شوند. این استدلال گونه‌ای از اصولگرایی ایدئولوژیکی است که در فصل ششم بحث شده است که به داشتن معاملات دیپلماتیک با مخالفان اصولی بی‌اعتماد است. البته آن در یک گروه متفاوت از انتقاد از شیوه‌ها و نهادهای دوجانبه که در اینجا به آن می‌پردازیم، قرار دارد. به یقین حقیقت دارد که تمایل دیپلماسی اینست که بحثهای ایدئولوژیکی راکم‌رنگتر سازد و تفاوتهای اصولی راکنارگذارد: بر حسب منافع دول اندیشیدن بجای اصول اخلاقی، برحسب قید و شرطها تفکر کردن بجای نتایج ،گرچه، این انتقاد اصولی به محض آنکه به کار گرفته شود به گفتگوهای دو جانبهٔ دیپلماتیک بین مخالفان ایدئولوژیکی خدمت می‌کند. و تضمین می‌کند که مذاکرات مخصوصاً محتاطانه‌اند و همیشه با خود کارآمدترین استعاره دیپلماتیک یعنی یک قاشق بلند را همراه دارند.

پس از این ملاحظات به دومین مجموعهٔ انتقادها می‌رسیم یعنی انتقادهایی که به **سرّی** بودن دیپلماسی و بخصوص دیپلماسی سنتی دو جانبه می‌پردازند. سرّی بودن دیپلماسی بعنوان هدف انتقاد باقی می‌ماند. تقریباً در هر جامعه آزادی که به بحثهای عمومی در چنین موضوعاتی اجازه می‌دهند، این نوع دیپلماسی را افرادی که جهان امن‌تر و عادلانه‌تری می‌طلبند، محکوم می‌کنند و بر این باورند که سرّی بودن گفتگوهای دیپلماتیک برخلاف جهت کار می‌کند.(همچنین توسط کسانیکه بهر طریق از انتشار رازهای دیپلماتیک دولت سود می‌برند، محکوم می‌شود اما این مورد موضوع دیگری است.) گفته می‌شود که دیپلماسی سرّی بخودی خود خطرناک است؛ پوشاندن نقشه‌هایی که اگر مردم از آنها آگاه می‌شدند رد می‌کردند؛ رهنمون شدن بسوی جنگ یا آشتی شرم‌آور، گفته می‌شود که آن برخلاف اصول دموکراسی است:'مردم حق دارند بدانند به اسم آنها چه‌کار انجام می‌شود' همانطور که رئیس جمهور امریکا ویلسون گفت« باید تنها'پیمانهای علنی وجود داشته باشد که بطور صریح بدست آمده باشد» این پیمانها نیز ممکن است در دراز مدت به «اتحادهای پیچیده‌ای» مبدل شوند، امّا حداقّل مردم می‌دانستند که برای آنها چه چیز انجام می‌گیرد. بعلاوه، دیپلماسی مستعد است که به اتحادها منجر شود یا حداقل به همکاری با دول دیگری که ممکن است منافع مشابه یا موازی در برخی مسائل خارجی داشته باشند ولی مردم از سیاستهای داخلی‌اشان منزجر باشند.

دو قضیه ناگفته در مورد این انتقادها وجود دارد یکی اینست که اکثریت حاکم شهروندان

همانند حاکمان مطلق در زمانهای قبلی حق دارند هر سیاست خارجی که برایشان جالب است دنبال کنند چه به‌نفع منافعشان باشد و چه نباشد ـ به زبان سنتی، چه مطابق با منطق دولت باشد و چه نباشد. دومین قضیهٔ ناگفته اینست که 'مردم' از حکومتها منطقی‌تر، منصف‌تر و اخلاقی‌ترند.

برای دیپلماتها و مذاکره کنندگان حرفه‌ای بدیهی بنظر می‌رسد که اگر مذاکرات بین دولتها باید به نتایج مهّمی نائل شود، بحث محرمانه لازم است. اگر چیزیکه پروفسور هانس مورگنتا و «ترجمهٔ منافع ناسازگار و مقدماتی به هدف مشترک احزاب مخالف» نامید رخ دهد. بنابراین، آنها تحمل انتقاد از سرّی بودن گفتگوهای دیپلماتیک در جوامع دموکراتیک را ندارند بخصوص اگر از سوی سیاستمداران و روزنامه نگارانی صورت گیرد که به نیتّشان شک دارند. درواقع، ماهیت محرمانهٔ دیپلماسی در همهٔ زمانها و مکانها چنان جهانی بوده و هست که لازم است دلایل این سری بودن را بررسی کنیم تا ببینیم تا کجا بها دادن به این انتقادها عملی است.

نخست اینکه، بخش قابل توجهی از دیپلماسی، سرّی نیست. از مباحثات مجادله آمیز مجمع عمومی سازمان ملل گرفته تا قواعد تجدید نظرشدهٔ حقوق بین‌المللی، اکثر گفتگوها بطور علنی انجام می‌گیرد همچنانکه بحثهای فرستاده‌ها در مقابل مجالس یونان باستان اینگونه بود.

دوم اینکه گفتگوهای دیپلماتیک یک جامعهٔ بین‌المللی، جنبه‌ای از سیاستهاست. و همه سیاستها، حتی در علنی‌ترین دموکراسیها، مستلزم مناظرهٔ عمومی و مباحثات خصوصی بین اعضای حکومتها و رهبران احزاب سیاسی و بین حکومتها و نمایندگان پارلمانها و بین‌اعضای قانونگذاریها است. تمامی سیاستها به اختلاف با اتحاد منافع و شخصیتهّا می‌پردازد، حتی در کشورهایی که مناظرهٔ عمومی برسر موضوعات اصولی نیز اجازه داده می‌شود.

سوم اینکه بخش اعظمی از دیپلماسی، مثل کل سیاست به چانه‌زنی می‌پردازد. متحدین برای تعیین حدود و اندازهٔ تعهد با یکدیگر چانه‌زنی می‌کنند. مخالفان نیز وقتی که عناصر تهدیدات ضمنی و آشکار بین وسایل بکار رفته باشد به چانه‌زنی می‌پردازند. کلیهٔ بحثهای اقتصادی که قسمت عمدهٔ گفتگوهای دیپلماتیک معاصر را تشکیل می‌دهد مستلزم چانه‌زنی‌اند. حتی ترتیبات همه جانبه برای تنظیم جامعهٔ بین‌المللی، از قبیل بازبینی‌های دوره‌ای حقوق دریاها، شامل رکن عظیمی از چانه‌زنی‌ها پیرامون تأثیرات هر ماده بر منافع هر دولت ذیربط

است. خصوصیت اصلی چانه‌زنی اینست که حزب دیگر نمی‌داند که شما چقدر پیش خواهید رفت و بنابراین اینکار در بحثهای خصوصی دارای اثربخشی بیشتری است، گرچه، میتوان نتایج نهایی چانه‌زنی یا بسته‌ای از چانه‌زنی‌های محدود شرطی را عمومی ساخت.

چهارم اینکه، دولتها با یکدیگر تنها در مورد نیاتشان سخن نمی‌گویند. آنها همچنین نقطه نظرات و حدسیات محرمانه‌ای در مورد دول دیگر نظام و نیات آنها با هم ردو بدل می‌کنند ـ نقطه‌نظرات و حدسیاتی که نمی‌خواهند برای دیگران بازگو شوند. اگر، دولتی اسراری راکه بدین طریق مطلع می‌شود پیش خود حفظ نکند ـ یعنی آنها را به دول دیگر، روزنامه نگاران یا قانونگذارانی که برای عموم فاش می‌سازند، بازگو کند ـ بزودی در می‌یابد که از اعتقاد دول دیگر جدا افتاده که به معنی فقدان جدی آگاهی از جریان رویدادهاست.

پنجم، ارسال گزارش بین یک حکومت دولتی و سفارتخانه‌هایش در خارج باید محرمانه باشد همانند، آنچه بین وکیل و موکلانش روی می‌دهد و از طریق پذیرش همگانی ارزش مصونیّت دیپلماتیک مخفی شود.

همچنین، ذکر شباهت بین پوشیدگی دیپلماتیک و رازپوشی نظامی سازنده است. موقعیتهایی پیش می‌آید که یک اتحاد دولتی یا نظامی درمی‌یابد که هویدا ساختن نیروهای نظامی‌اش مثمرثمر است. برای مثال برای بازداشتن قدرت متخاصم یا برای دعوت کردن از ناظران دول دیگر بعنوان بخشی از یک توافقنامهٔ بین‌المللی، امّا، تقریباً هر کسی براحتی می‌پذیرد که در جهان متشکل از دول مستقل، رازپوشی نظامی تا حدی لازم است. این مورد برای رازداری دیپلماتیک بنظر بسیاری از مردم از روشنی کمتر برخوردار است، امّا حکومتها ملاحظه می‌کنند که حوزه‌ای از مبادلات سری ضروریست و اینکه آنها باید تصمیم بگیرند چه بخشی از گفتگوهایشان را با دول دیگر علنی خواهند ساخت و چه بخشی را بصورت محرمانه حفظ خواهند کرد.

بنابراین، مسأله رازپوشی، یک مسأله مطلقی نیست. جوامع دموکراتیک، که در آنها حق مردم در آگاهی یافتن بطور گسترده و فزاینده‌ای مورد پذیرش است معمولاً تمایز مبادلات محرمانه و مباحثات خصوصی راکه به توافقنامه‌ای نمی‌انجامد و مذاکرات و چانه‌زنی که به توافقنامه یا تعهدنامه‌ای ختم می‌گردد و خود تعهدنامه راکه نیاز به تصویب شدن دارد می‌پذیرد. مبادلات خصوصی بین دولتمردان و نمایندگانشان بطور عموم موردپذیرش است و در هر

صورت جلوگیری از آن تقریباً محال است.

از سوی دیگر، حکومتهای دموکراتیک می‌پذیرند که پیمانها باید علنی باشند و اینکه نباید توافقنامه‌ها یا تعهّدات سرّی به توافقنامه‌های علنی منجر شوند. اختلافات مهم نظری بر سر محرمانه بودن مذاکرات وجود دارد: آیا باید یا در عمل میتوان به پیمانهای علنی بطور علنی نایل شد یا اینکه همانطور که بسیاری از سیاستمداران و دیپلماتها استدلال می‌کنند اگر کارهایتان را روی میز در ملأ عام بگذارید در حالیکه بعضی از بازیکنان کارتهایشان را نزدیک سینه‌هایشان نگهدارند نمی‌توانید بطور جدی پوکربازی کنید. اگر کسانیکه خواستار مذاکرات علنی هستند بیش از اندازه مُصّر باشند، آنگاه مذاکرات نانوشتهٔ غیررسمی در راستای مذاکرات رسمی و علنی صورت می‌گیرد، بنابراین اکثر نکات حساس را می‌توان بطـور خصوصـی مـورد بحث قرار داد.

از آنجا که کسی بطور واقع تصور نمی‌کند که دولتها بطور خصوصی با یکدیگر ارتباط برقرار نمی‌کنند، مسأله اصلی اینست: گسترهٔ حوزهٔ دیپلماسی باز تا کـجاست؟ بـطورکلی، کسـانیکه می‌خواهند این حوزه راگسترده کنند کسانی هستند که به دموکراسی و حکومت آزاد داخلی باور دارند و کسانی هستند که همچنین معتقدند جامعهٔ بین‌المللی با داشتن قدرت جهانی بیشتر، با ' قواعد حقوقی' دیگر و با افکار عمومی کاملاً آگاهتر در تمامی کشورها می‌تواند و باید بیشتر شبیه جامعهٔ داخلی مطلوبشان بشود. ظاهراً، حوادث به آن سمت پیش نمی‌روند. نسبت دول مستقل دارای حکومتهای کم و بیش دموکرات در حال حاضر کمتر از پایان جنگ جهانی اول است و مطمئناً کمتر از تعدادی است که متفکران آزاداندیش امیدوار بودند بعد از جنبش عظیم استعمار زدایی اروپایی که بدنبال جنگ جهانی دوم آغاز شد، پیش آید. بعلاوه، تعدیل حوزهٔ دیپلماسی سری باید نسبتاً جهانی باشد تا مقبول واقع شود. شاید چند رژیم دیکتاتوری زیاد مطرح نباشد. امّا، تا زمانیکه قدرتهای بزرگی چون چین و اکثریت دولتها بطور کلی، امور خود را بطور آزاد هدایت نکنند، یک دولت دارای اندیشهٔ دموکراتیک بـه قـیمت مـحدودیت سـخت مبادلات خود را با آنها، تنها اساس گفتگوهای دیپلماتیک خود را برای دول توتالیتر فاش می‌کند. اینکار به نفع او و به نفع جامعهٔ بین‌الملل بطور کلی نیست.

این انتقاد که تکنولوژی مدرن دیپلماسی را مهجور ساخته است گاهی اوقات تنها بخشی از اتهام وسیعتر است که جامعهٔ دول مستقل(یا'دولت ملت ') قادر نـیست بـه مسـائل جـهان مـعاصر

رسیدگی کند. امّا، بسیاری از منتقدانی که کاملاً انتظار دارند دول مستقل تداوم یابند و گفتگوها را هدایت کنند و ساختمانهای امور خارجه را حفظ کنند، اصطلاح 'دیپلماسی' را مجزا بکار می‌برند در معنای نهادی از سفارتخانه‌های مقیم و مصونیتها و مزایای خاصّی که (بجز چند استثناء) هنوز هم مطابقت دارند. در فصل قبل دیدیم که سرعت ارتباطات مدرن بدان حد است که دولتمردان می‌توانند از طریق نوار تلگراف و گزارشهای رمزی رادیوهای خارجی از برخی از جنبه‌های اخبار سریعتر از نمایندگان خود در خارج مطلع شوند و می‌توانند از طریق تلفنی با یکدیگر یا برای ملاقات یکدیگر از طریق پرواز با هواپیما در عرض چند ساعت از سفرای خود پیشی گیرند. نوع دیگر این استدلال را که بیشتر دیپلماتها پیش می‌کشند تا محققان و روزنامه‌نگاران اینست که نقشها و جایگاه سفیر کم بها شده است. سفرا در پنجاه سال گذشته چنان زیاد شده‌اند که بسیاری از پایتختها بیش از صدها سفیر دارند. بریتانیای کبیر و چند دولت دیگر تنها در بروکسل سه سفیر دارند، یکی نسبت به حکومت بلژیک دارای اعتبارنامه است (یعنی به پادشاه)، یکی به ناتو و دیگری به جامعهٔ اقتصادی اروپا(اتحادیه اروپائی) همچنین، اجتماع برجسته کوچکی که به‌تنهایی تصمیمات سیاست خارجی رادر جامعه دول اروپایی گرفت که چند سفیر اندک نظام اروپایی به آن منتقل شدند و تأثیر واقعی بجای گذاشتند، اکثراً از بین رفته است. این اعتراض ادامه می‌دهد که سفیر از نمایندهٔ فرمانروایش یا حداقل حکومتش صرفاً به ابزار وزارت امور خارجه تنزل یافته است، وزارتی که در میان دپارتمانهای بسیاری به گفتگوهای وسیع دیپلماتیک جهان مدرن می‌پردازد.

امروزه، افول نقش سفارتخانه‌ها در گفتگوی دیپلماتیک در مقایسه با یک قرن پیش مسأله مصونیها و مزایائی را که به آنها اعطاء شده، برمی‌انگیزد، امروزه، وظایف یک سفارتخانهٔ مقیم هنوز بسیار قابل توجه است و آنها برای عملکردشان به مصونیهای اساسی نیاز دارند که به دیپلماتهای مقیمشان، دفاتر و محل اقامتشان و ارتباط برقرار کردن با حکومتهایشان اعطا می‌شود. مصونیت فرستاده از دستگیر شدن در کلیهٔ نظامهای دولتی بخصوص در کشورهای متخاصم بمثابهٔ یک شرط لازم و واضحی تلقی شده است. هیچ دولت مطرحی در حال حاضر پیشنهادی برای تقلیل این مصونیتها و آدابی که ناشی از آنهاست، نداده است. گروگان گیری دیپلماتیک، آتش زدن سفارتها و ترور سفرا حرفهٔ دیپلماتیک را همه جا خطرناک و گفتگوهای دیپلماتیک را در ریشه کم‌بها ساخته است. امّا، چنین اعمالی را حکومتها بندرت مرتکب

می‌شوند و نباید بمثابه سقوط - یا دورتر از آن بمثابه تحول - اصول مصونیتی دانست که بر نهاد سفارتهای مقیم در جامعهٔ بین‌المللی بطور کلی حاکم است حتی جائیکه دولتی اعضای سفارتخانه‌ای را محکوم به جاسوسی برخلاف اصول پذیرفته شده بکند، عرف جهانی اینست که آنها را اخراج کنند بجای اینکه دستگیر کنند و استثناهای موردی باعث ردّ اعتبار قاعده نمی‌شود.

اینکه، آیا لازم است مصونیّتها را به آزادی پارک کردن ماشین در شهرهای پر ازدحام بسط داد یا به اینکه باید به دیپلماتهای مقیم اجازه داد کالاهای مصرفی خود را فارغ از پرداخت تعرفه‌های گمرکی وارد کنند، مورد بحث بیشتری است. مزایای کم اهمیت اینچنینی باعث رنجش بیشتری می‌شود و میتوان بی‌آنکه به وظایف اصلی سفارتها خدشه وارد شود. آنها را تغییر داد. درست است که هزینهٔ نگهداشتن سفارتخانه در خارج تقریباً برابر با صرف هزینه توسط قدرتهای دیگریست که در پایتختش سفارت دارند، اما شاید همهٔ سفارتها بیش از آنچه باید، هزینه صرف می‌کنند. اکنون که سفرای بسیار زیادی وجود دارند و درصد زیادی از آنها بی‌خاصیت یا بی‌تخصصند، وجههٔ شخصی سفرا نیز تنزل یافته است. این امر تاحدودی پیامد تکثیر کشورهای کوچک است و تاحدودی بخاطر اینست که همه فرستاده‌ها را سفیر می‌نامند (یا واژه‌های معادلی چون سفیر پاپ یا کمیساریای عالی). امّا، به‌خاطر تغییر ظریفی در پیکرهٔ اکثر سفرا نیز هست. آنان مردانی بودند که در کشور خود از اهمیت شخصی برخوردار و فرستاده‌های پادشاه بودند و حال در بریتانیا کارمندان ارشد کشوری خوانده می‌شوند. تحول در جایگاه و دوباره همانند سازی سفارتخانه با تجارتخانه، سفرا را به چیزی شبیه موقعیت اصلی‌اشان بعنوان نماینده برمی‌گرداند. زمانیکه ونیزیها و لوئی چهاردهم اجرای دیپلماسی مقیم را توسعه می‌دادند. قابل توجه است که عمل ایالات متحده در انتصاب سهامداران ثروتمند و شخصیتهای سیاسی در پستهای سفارتی و سنت برخی دول جدید در انتصاب بستگان رئیس دولت در این پستها حاکی از آنست که چنین نمایندگانی دارای موقعیت فردی خاصی هستند و در ارتباط مستقیم با رئیس جمهور یا حاکمند حتی اگر فاقد تحصیلات حرفه‌ای همکارانشان باشند. در نتیجه، رتبه سفیر، که حتی پس از اتمام موقعیت بمثابهٔ یک عنوان حفظ می‌شود، در ایالات متحده بیش از اکثر کشورهای اروپایی جدّی گرفته می‌شود.

این استدلال که تکنولوژی، بویژه سرعت ارتباطات نیاز به دستگاه (مکانیزم) دیپلماسی را از بین برده است، توهمی بیش نیست. در طی قرون خواندن روزنامه‌ها میّسر شده است که احتمالاً رؤسا آنها را قبل از اینکه گزارش سفیرشان روی میزشان قرار گیرد، می‌دیدند. امّا، روزنامه نگاری به اثرات و ارزش خبری می‌پردازد، تحت فشار زمان نوشته می‌شود و براساس اطلاعات کمتری است نسبت به آنچه در دسترس حتی سفارتهای درجهٔ دو قرار دارد: و روزنامه‌ها معمولاً تنها کشورهای مهم یا بطور مقطعی خبر ساز را تحت پوشش قرار می‌دهند درنتیجه ارائه کلی مطالب نامتوازن و جوراجور است. به من گفته‌اند که سفارتهای فرانسه در پایتختهای مهم قبل از اینکه نظرات خود را شکل دهند منتظر می‌شدند از آنچه در روزنامه لوموند نوشته شده بود با خبر شوند تا اینکه آنچه راکه گیرندگان گزارشهایشان قبلاً می‌خواندند را بسط دهند یا تصحیح کنند امّا در مراکز کم اهمیت‌تر تقریباً اطمینان داشتند که در مطبوعات چیزی منعکس نمی‌شود. بتفصیل میتوان گفت که حتی در کشورهایی که گزارش دادن مطبوعات آزاد است، آنچه حکومتها در ملأ عام می‌گویند و آنچه روزنامه نگاران جمع‌آوری می‌کنند و حدس و گمان می‌زنند جایگزینی برای آنچه حکومتها مهیا کرده‌اند به حکومتهای دیگر بطور محرمانه بگویند، نیست. در کشورهایی که مُمیزی مطبوعات یا ابزار دیگر فشار بکار می‌رود، گزارش روزنامه‌نگاران ناچاراً در برگیرندهٔ بخشی از کل تصویری است که می‌بینند. در نتیجه در پایتختهای خاصی نظیر مسکو در زمان استالین، نسخه‌ای که برای اطلاع عموم تلگراف می‌شد بطور تمسخرآمیزی تقاضا نامه برای ویزای ورود مجدد نامیده می‌شد و بسیاری از روزنامه‌نگاران نیز با سردبیران خود از طریق کیف دیپلماتیک مکاتبه می‌کردند. مشکل واقعی اینست که از حکومتها انتظار می‌رود که با سرعت فزاینده‌ای به حوادث و اعمال حکومتهای دیگر واکنش نشان دهند. نتیجتاً، آنها هرچه کمتر می‌توانند منتظر تفاسیر منطقی سازمانهای دیپلماتیک در خارج و داخل شوند. سفارتها به ارسال تلگرافهای فوری تنزل یافته‌اند که به رویدادی اشاره می‌کنند که باید به اطلاع برسد و با جمله‌ای نظیر «نکات زیر را باید بخاطر سپرد» آغاز می‌شود. مخابره تلفنی و ابزار مشابه هنوز نیز برای ارسال چنین تفاسیر محرمانه حتی از مراکز بسیار آزاد نیز بی‌احتیاطی است با اینحال، شاید روزی بتوان بر این مشکل تکنولوژی فائق آمد. مشکل توازن برقرار کردن بین سرعت و قضاوت هوشیارانه برای حکومتها و ابزار دیپلماتیک همچنان باقیست.

با این وجود، اگر نقاط نادرست و مبالغه آمیز در این انتقادها راکنار بگذاریم. درست است که

تکنولوژی نقش خود را در ساختن سفارت مقیم ایفا کرده است بر خلاف وزارت امور خارجه که سازمان کم اهمیت تری نسبت به سابق است، گرچه هنوز هم نقشهای حیاتی بسیاری راانجام می‌دهد. ملاقات و ارتباطات مستقیم بین دولتمردانی که سیاست دولت را تعیین می‌کنند نسبت به سابق مکرّر است. اگر آنها بقدر کفایت تکراری باشند که بی‌جهت جلب توجه نکنند به‌نظر دولتمردان ذیربط می‌رسد که نسبت به بی‌تحرکی سابق رؤسا بجز در کنگره‌ها و عزا و عروسی‌های سلطنتی دارای امتیازات واقعی هستند، امّا دولتمردان بلند پایه کشف کرده‌اند ـ و آنانی که سابقه سالیان طولانی دارند براحتی اعلام می‌کنند ـ که گرچه تماسهای نزدیکی که تکنولوژی مدرن امکان پذیر ساخته است، باارزش و خوشایند است ولی به‌تنهایی کافی نیستند دولتمردان بلند پایه درمی‌یابند که مذاکرات دیپلماتیک همواره چنان پیچیده و تخصصی و چنان وقت‌گیر است که نمی‌توان تنها از طریق ملاقاتهای شخصی انجام داد. بنابراین، شخصیتهای بزرگ مردمی مایلند از ملاقاتهای شخصی برای مذاکرات خاص و تنها به‌منظور آغاز مسیر عمل استفاده کنند یا زمانیکه مرحله معینی در مذاکرات که نیازمند رأی آنهاست رسیده است. چنین ملاقاتهایی برای موفقیت مستلزم آماده سازی دقیقی از سوی هر دو طرف است و این نقش فرعی ناچاراً بدوش دیپلماتهای حرفه‌ای، از جمله سفرای مقیم آکرودیته به سایر کشورها و به سازمانهای چندجانبه می‌افتد. تنها در صورتیکه هیچ شخصیت بلندپایه سیاسی نتواند وقت بگذارد، قسمت عمده مذاکرات به آنها سپرده می‌شود.

آگاهی از اصول نسبی اهمیت سفارت مقیم و نیاز کلّی‌تر به سازگاری اهرم دیپلماسی با فرصتهایی که تکنولوژی مدرن می‌آفرینند و نیز کشاندن گفتگوها به حوزه‌های تازه‌ای که در فصل ۱۲ مورد بحث قرار گرفته، باعث شده تعدادی از دول غربی و دیپلماتهای منحصر به فرد دارای تجارب شخصی طولانی اصلاحاتی را در دستگاه دیپلماتیکشان پیشنهاد کنند و بکار برند. این پیشنهادها را میتوان در سه گروه دسته‌بندی کرد. برخی از تمرکز سفارتهای دولت و کار وزارت امور خارجه در دول دیگری که در ارتباط تنگاتنگی با آنها دارند و از گسترش سفارتها در آنجا حمایت می‌کنند تا آنها نمایندهٔ کاملتر تمامی دپارتمانهای حکومتی که اکنون از سیاست ماوراءبحار تأثیر گرفته است، باشند. دیگران برعکس، مایل به تمرکز سفارتهای سنتّی در دولی هستند که دارای ساختارهای بسیار متفاوت اجتماعی و اهداف بین‌المللی می‌باشند زیرا آنها

معتقدند که هر چه ضرورت ایجاد سفارتخانه‌ها کمتر باشد میزان نزدیکی بین دو دولت که بخصوص در دول بیگانه و متخاصم لازم است، بیشتر می‌شود. گروه سوم به تنوع جوامع دموکراسی بین سیاستهائی که سرویس‌های حرفه‌ای خارجی توصیه می‌کنند و دیدگاههای احزاب سیاسی و هیأت انتخاب کنندگان می‌پردازند.

یک نمونه سازنده از دیدگاه اول گزارش دانکن به حکومت بریتانیا مبنی بر انجام تغییرات لازم در سرویس بریتانیا (توصیه‌های رئیس آن برای رشد و سمت گیری فعالیتهای دیپلماتیک بریتانیا در آنسوی دریاها در فصل ۱ و ۴ گزارش آمده است.) خصوصیت بارز گزارش این قضیه بود که درپی استعمار زدایی و افول قدرت بریتانیا در جهان، روابط خارجی بریتانیا دیگر نیاز به حفظ سفارتهای سیاسی مقیم در مقیاس جهانی در مرکز هر دولت عضو جامعه بین‌المللی به‌سان یک ابر قدرت نداشت دانکن گفت بریتانیای کبیر باید منابع دیپلماتیکش را عمدتاً در کشورهای صنعتی پیشرفته‌ای بکار گیرد که احتمالاً بطور فزاینده‌ای چنان با آنها درگیر خواهیم شد که هیچیک از ما قادر نخواهیم بود بدون رجوع به یکدیگر سیاستهای داخلی خود را با توانایی پیش بریم این کشورهای کاملاً وابسته بهم می‌توانند روابط خود را به «سبکی متفاوت از سبک سنتی» پیش برند: اساساً در جامعهٔ اروپا و در اتحادیه آتلانتیک شمالی برای بحثهای جمعی پیرامون و مذاکرات با جهان کمونیست. این گزارش استدلال می‌کند در کشورهای پیشرفته صنعتی، بریتانیا هنوز به یک شبکهٔ جامع دیپلماتیک، دوجانبه و چندجانبه نیاز خواهد داشت، تا اینکه حکومتها بتوانند با یکدیگر ارتباط برقرار سازند و «نتیجه اعمال نفوذ سیاسی حاصل شود» در جاهای دیگر، معیار دیپلماتیک سنتی نمایندگی را میتوان بمقدار زیادی تعدیل کرد. دانکن اشاره کرد که حکومتهای فرانسه و آلمان از قبل به همان نتیجهٔ کلی دست یافته‌اند.

انتقاد از نوع گزارش دانکن پایان ' سیاست خارجی' را که بین «دولت ـ ملتهای» اروپای غربی صورت می‌گرفت، پیش‌بینی می‌کرد زمانیکه این دول بتدریج به عضویت جامعهٔ اروپا در می‌آمدند. دانکن گمان می‌کرد که این اجتماع از شکل فعلیش به یک کنفدراسیونی تبدیل می‌شد که به‌تأسیس سیاستهای مشترک قابل پذیرش داخلی و بطور فزاینده‌ای به سیاستهای بهم پیوستهٔ خارجی خواهد پرداخت.

اجتماع یکپارچه‌ای درمقیاس و ارتباطات گستردهٔ خارجی اروپای غربی خواستار اعمال نفوذ سیاسی در سرتاسر گیتی می‌شد. درست است که برخی اهرمهای جمعی برای سیاست

خارجی، بعضی نمادهای اجتماعی برای قاعده‌بندی و اجرائیش نیز ممکن است تکامل یابد ولی این تکامل احتمالاً آهسته خواهد بود و نهادهای جدیدی از مکانیزم موجود دیپلماتیک دول عضو بوجود خواهد آمد. طبق طرحهای دانکن و طرحهای مشابه، زمانیکه این تکامل صورت گیرد دول عضو جامعه نباید به انجام گفتگوهای دیپلماتیک خود در سراسر جهان بطور دوجانبه و چند جانبه ادامه دهند بلکه باید منابع دیپلماتیک خود را بیش از حالا به گفتگوهای بین خودشان اختصاص دهند. گفتگوهای بین اجتماعی عمدتاً به کارکرد چانه‌زنی‌ها و آشتی‌ها می‌پردازد که نحوهٔ عملکرد اجتماع را بطور داخلی و درارتباط با جهان خارج تعیین می‌کند. آنها حوزهٔ وسیعی را تحت پوشش قرار می‌دهند از جمله هر جنبه‌ای از زندگی که یک دولت مدرن با آن سروکار دارد. دانکن و دیگر منتقدان نظیر او، تصور می‌کنند که ابزار و کانالهای اصلی ارتباط بین دول عضو همچنان از یک سو سفارتهای مقیم دوجانبه خواهد بود که هر دولتی در مراکز دول دیگر دایر می‌کند، ضمن اینکه شامل نمایندگانی از هر دپارتمان حکومتی خواهد بود و از سوی دیگر همچنان دستگاه دیپلماتیک شورای وزرا و کارمندان رسمیشان خواهد بود که بخش پیچیده‌ای از مکانیزم چندگانهٔ دیپلماتیک است که اعضای کلیدیش از وزارتخانه‌های امورخارجه انتخاب می‌شوند. مذاکرات بین اجتماع و مذاکرات وسیعتر بر سر مسائل دفاعی، مالی، و غیره در برگیرندهٔ ایالات متحده و در برخی موارد ژاپن مستلزم تمرکز واقعی و فزایندهٔ توانایی دیپلماتیک خواهد بود که به دلایل اقتصادی تعدیل مشابهی را در جاهای دیگر در پی دارد.

دومین مجموعهٔ انتقادها از الگوی موجود دیپلماتیک دوجانبه اساساً برخلاف گزارش دانکن است. گرچه، در نگاه اول تندتر بنظر می‌رسد ولی به اندازه اولی با مسّمی (مربوط) است. محور این انتقاد اینست که هرچه روابط دو دولت نزدیکتر باشد و هرچه امور بیشتر درهم تنیده شوند، تعداد کانالهای مجزای ارتباط بین تصمیم گیرندگان مختلف بیشتر خواهد شد درنتیجه، گفتگو بین دو دولت بسیار نزدیک و مشابه بی‌نیاز از سفارتهای مقیم سنّتی انجام می‌گیرد. این استدلال شبیه ادعای کارکردگرایان است که می‌گویند دول مستقل اینچنینی با کثرت نمایندگیهای تصمیم گیری بین‌المللی مجزایی جایگزین می‌شود(دیدگاهی که در فصل ۱۲ بحث می‌شود). امّا، لازم نیست تصور کنیم که قدرت دولتها، بعنوان نهادهای مرکزی که گروههای مختلف مردم از طریق آنها به جهان خارج می‌پردازند، در حال افول است تا ثابت کنیم که هر چه دولت بهم نزدیکتر

می‌شوند، سفارتهای مقیمشان در مراکز یکدیگر از اساس ضعیف‌تری برخورد است. درواقع، منتقدان مورد بحث معتقدند که خلاف این قضیه نیز صادق است یعنی اینکه هرچه نزدیکی کمتر باشد، هر چه دو دولت بطور ریشه‌ای نسبت به هم بیگانه و متخاصم باشند به ابزار سفارت مقیم برای هدایت گفتگوی مؤثر دیپلماتیک بیشتر نیاز است.

سمبل معروف این دیدگاه زیبگنیو برژینسکی است که آنرا زمانی ارائه کرد که پس از سالها خدمت در وزارت امورخارجه ایالات متحده رئیس بخش تحقیقات تحولات بین‌المللی دانشگاه کلمبیا شد. پروفسور برژینسکی استدلال کرد که سفارتخانه‌هایی که ما می‌شناسیم بین قدرتهایی که حکومتهایشان می‌توانند انتظار داشته باشند و انتظار هم دارند که همچنان به داشتن روابط نزدیک ادامه دهند چیز زایدی شده است. او بخصوص بعنوان مثال اظهار کرد که سفارت بسیار بزرگ ایالات متحده در لندن را به جز برای امور ویزا و غیره اساساً میتوان بست. اطلاعاتی را که حکومت ایالات متحده در مورد بریتانیا نیاز دارد، بطور علنی در دسترس است و متخصصانی که در واشنگتن روی آن کار می‌کنند می‌توانند بقدر کفایت تجزیه و تحلیل کنند و تسلیم آن سازند. مبادلات نزدیک و مداومی که در سطوح بسیاری بین دو حکومت پیرامون رویدادهای هر کشوری در جهان و نحوهٔ رسیدگی به این اوضاع را همیشه مستقیماً از طریق تلگرافهای رمزی بین دو متخصص در دو مرکز و گفتگوی مستقیم اعضای دو حکومت(در صورت لزوم، نخست وزیر و رئیس جمهور) از طریق تلفن بهتر انجام داد. در این صورت واسطه‌گریها از میان برداشته می‌شد و یک ارتباط مستقیم کارا بین دو دستگاه حکومتی در دو پایتخت بنا نهاده می‌شد. برژنیسکی انتظار نداشت که پیشنهادش واقعاً بکار رود بلکه می‌خواست راههای مؤثرتر بکارگیری پرسنل دیپلماتیک آمریکا را بازگو کند.

طبق این مکتب انتقادی، در آنسوی معیار دیپلماتیک سفارتهای غربی در مسکو به دو دلیل لازم بودند. اولاً روابط بین حکومتهای غربی و شوروی آنقدر نزدیک نبود که بتوان یادداشتها را با هم مقایسه کرد و سیاستهایی را در پیش گرفت که اگر همسان نبودند لااقل هماهنگ باشند. دوماً، اتحاد جماهیر شوروی سابق یک دولت توتالیتر بود که اکثر اطلاعات به چاپ نمی‌رسید. راههای غیر دیپلماتیک ارتباط نادر بود و نسخهٔ روزنامه‌نگاران ممیزّی میشد، از این رو گزارش آنی و سری سفارتخانه از طریق رادیو دیپلماتیک برای تجزیه و تحلیل در یک وزارتخانهٔ خارجی غربی لازم و ضروری بود. حرفه‌ای‌هائی که با مقامات شوروی مذاکره می‌کردند وضعیت را

بخوبی می‌شناختند.

تأثیر اصلی و عملی این اصلاح فن دیپلماتیک برای یک حکومت این بود که مشاهده و تجزیه و تحلیل کشورهای دیگر و اعمال حکومتهای دیگر را منحصراً در پایتخت ملی متمرکز می‌کرد جائیکه برخی تحلیل گران حرفه‌ای معتقدند که آنرا میتوان بطور مؤثرتری تفسیر کرد و با سایر منابع اطلاعاتی از جمله گفتگوهای متخصصان حکومت با همان تعداد متخصص در مراکز دیگر دوست ارتباط داد سپس این تجزیه و تحلیل را بهمراه نیازها و تعهدات نظامی، اقتصادی و غیره و نگرش‌ها و فشارهای داخلی را در کمیته‌ای (شورای امنیت ملی یا یک شورای سیاست خارجی) و در صورت نیاز تحت ریاست رئیس حکومت بررسی کرد. به همان نحو، تماسهای شخصی که قبلاً مثلاً بین متخصصان میدانهای مختلف دفاعی و همتاهای آنها در مرکز مشابه دیگر را میشد تا جایی گسترش داد که برای اینکار نیازها به سفارتخانه نباشد.

هر دو انتقادی که در بالا بحث کردم متمایل به اندیشه‌های کارکردگرایان است. شق دوم همچنین متمایل به این نظریه است که هدایت سیاست خارجی باید از استراتژی بازی و برد بازیهای رسمی، از شطرنج گرفته تا فوتبال، و بر این باور که سیاست خارجی می‌تواند بیشتر یک موضوع حسابگری باشد تا یک موضوع تجربهٔ تخصصی سیاسی و درک بیشتر کشورهای خارجی و قضاوت باشد چیزهای بسیاری فراگیرد. فرضیهٔ آن مبنی بر اینکه سفارتها کمتر ابزار لازم دیپلماسی بین یک خانوادهٔ دولی هستند تا خارج از آن و اینکه بیم کشورهائی نظیر ایالات متحده، بریتانیا و کانادا که زبان مشترک و سابقهٔ طولانی همکاری می‌تواند مجموعهٔ مناسبی از تماسهای مستقیم مثمرثمر ایجاد کند اصلاً لازم نیست، فرضیهٔ منحصر به‌فردی نیست. گزارش دانکن همچنین پیشنهاد می‌کند که، به جای اینکه از طریق میانجی‌های دیپلماتیک اقدام کنند، پرسنل وزارت کشور مرتباً و بطور مستقیم با همتاهای خود ملاقات خواهند کرد؛ مسأله اینست که آیا چنین ملاقاتهایی که پروازهای هوایی آسان ساخته، که یک عمل مبنائی می‌شود نیاز به دفاتر بزرگتر و جامعتر حکومت بریتانیا در مراکز غربی و بعنوان نمایندگیهای دائم در جامعهٔ اروپا و ناتو را کاهش یا همانطور که گزارش دانکن اظهار می‌کند، افزایش می‌دهد.

در غرب تماسهای مستقیم تا حدودی از تماسهای دیپلماتیک پیشی گرفته است. بنابراین، سفارتهای غربی در مثلاً امّان و کینشازا پرکارند در حالیکه در مراکز غربی نظیر اسلو، کپنهاک و

لیسبون کار بسیار اندکی دارند. این امر بدین علت است که تماس بین مثلاً بریتانیا و دانمارک، و غیره بدون نیاز به ' میانجیهای دیپلماتیک' مقیم در مراکز یکدیگر صورت می‌گیرد. این روش چون حی و حاضر است بکار میرود امّا، استفاده از راههای دیگر حتی در شرایط فعلی بهم وابستگی دشوار نیست و اگر جامعهٔ اروپا و ناتو یکپارچه‌تر گردند، این تمایل افزایش می‌یابد. سفرا در جامعهٔ اروپا می‌توانند نظیر فرستادگان شاهزادگان آلمانی پس از ۱۸۷۱ شبیه یکدیگر باشند: بجای اینکه بخش اجرایی حیات 'بین‌المللی' باشند سمبل فرمانروایی و بخشی از تشریفات بشوند.

انتقاد دیگری که نه تنها از سفارتها بلکه از وزارتهای امور خارجه و بطور کلی از ادارات دیپلماتیک و خارجی می‌شود اینست که آنها غیر دموکراتیک و نخبه‌گرا هستند. تا جائیکه انتقاد علیه سفارتها بعنوان با روی دو پهلوی عوامانهٔ اجتماعی نشانه‌گیری شده، هر سال بیش از پیش مهجور می‌ماند. سفارتخانه‌ها از اشخاص مهمی نه تنها در سیاست بلکه در هر گام زندگی استقبال می‌کنند. اینکار یکی از وظایف آنهاست وظیفه‌ای که باعث غبطه قابل درک اما بیش از حدی شده است. اما، امروزه جایگاه اجتماعی فردی برجسته و یک دیپلماتیک حرفه‌ای بستگی به عملکرد دارد نه شجره نامه. اتهام جدّی‌تری که نیاز به بررسی دارد اینست که یک سرویس خارجی مایل است تبیین آنچه را بنظرش منفعت اساسی ملی دولت در آنست به خود نسبت داده و در مقابل هر نوع تخطّی از آن توسط رهبران منتخب سیاسی مقاومت کند، چه مردم از این رهبران حمایت کنند و چه نکنند. یک سرویس خارجی با چه حقی اینکار را می‌کند؟ آیا آن ضد دموکراتیک است ؟ اگر جنگ و حتی طراحّی نظامی جدی‌تر از آنست که به ژنرالها سپرده شود (همانطور که بسیاری از جمله کلمانسو دریافته‌اند) آیا گفتگوی دیپلماتیک که خیلی چیزها بستگی به آن دارد. جدی‌تر از آنست که به دست افسران سرویس خارجی سپرده شود؟ برخی از اینها تا حدی سؤالات لفظی با بار عاطفی هستند. بطور بیطرفانه‌تری پرسیدن این سوال معقول است که آیا یک سرویس خارجی باید شبیه شرکتی از مشاوران حقوقی خانواده در انگلستان باشد که بر حسب تخصّصشان قادرند به موکلان خود توصیه کنند که چگونه یک سیاست داده شده را میتوان به بهترین نحوی انجام داد امّا توصیه نمی‌کنند که آن سیاست چه باید باشد.

این انتقاد ما را به گذشته برمی‌گرداند به روزهایی که نماینده یک شاهزاده کاملاً مخلوق او بود و به منافع او خدمت می‌کرد. نمایندگان خانوادهٔ مدیسی یا سینیوری در ونیز راههای انتخابی را

به اربابانشان گزارش می‌کردند و گاهی‌اوقات بهترین مسیری را که بیشترین سود محلی را در پی داشت، نشان می‌دادند؛ اما، آنها جرأت نمی‌کردند که خط‌مشی سیاسی تعیین کنند و یقیناً، به منافع دولت مجزا از منافع حاکمش نمی‌اندیشیدند. لویی چهاردهم اعلام کرد «دولت مَنَم Le'etat c'est moi» و کالیئرز و همکارانش تمایزی بین این دو قائل نمی‌شوند.: همان گونه که فرستادگان کرامول، جیمز دوم، ویلیام ومری به یک فرد و یک رژیم خدمت می‌کردند، گرچه درپی تحولات سریع بسیاری از رژیمها، دولتمردان بتدریج به تفاوت رفاه انگلستان از رفاه افرادی که در آنزمان قدرت را بدست داشتند، پی می‌بردند. سفرای جورج اول و جورج دوم سیاست خارجی را بجای اینکه درجهت منافع ملی بکار برند به‌سود منافع خاندان هانور بکار می‌بستند و تا حدّی می‌ساختند و هیچیک از این سفرا درصورت بازگشت خاندان ژاکوبین‌ها بر سر پُستش نمی‌ماند. امّا، در قرن نوزدهم دولتمردانی چون تالیران را می‌بینیم که آگاهانه به منافع دراز مدّت خدمت کرد. به عقیدهٔ تالیران، آسایش فرانسه در برکناری ناپلئون بود و او، پس از بازگشت بوربن‌ها، جهت حفاظت از همان منافع فرانسه برسر پست ماند. در طول قرن مذکور و اخیر، تأسیس سرویس حرفه‌ای دیپلماتیک و مبادلهٔ پرسنل بین سفارتها و نمایندگیها در خارج و بین وزارتهای خارجه در داخل بحثهای طولانی را پیرامون سیاست خارجی بین گروه کوچکی از متخصصان در هر دولت، امکان پذیر ساخت. حرفه‌ایها خارج از این بحثها، مفهومی از منافع دیپلماتیک دولت و نحوهٔ دفاع و پیشبرد آنها در فرصت بدست آمده را پرورش دادند درست به همان طریقی که گروهی از افسران عقایدشان را درمورد منافع نظامی دولت رواج دادند. شکل‌دهی به منافع ملی را دیپلماتهایی انجام می‌دهند که در ایفای وظایفشان بر اثر ارتباط مداوم با اهداف مشابه دول دیگر آشنا می‌شوند و نحوهٔ اتحّاد و اختلاف آنها را و انگیزه‌هایی که باعث تقارب بیشتر آنها می‌شوند بدقت مطالعه می‌کنند. بنابراین، منافع ملی عملاً از این سنجشهای دیپلماسی بمثابهٔ یک امر کثیرالوجه تجلّی می‌یابد که با هنر ممکن بین‌المللی و با هنر مذاکره به تحرک درمی‌آید نه اینکه به سادگی بمثابهٔ اعلام قطعی ارادهٔ ملی باشد. دیپلماتهای حرفه‌ای و کسانیکه که با آنها موافقند معتقدند که مردم یک دولت مدرن دموکراتیک که از طریق تجربهٔ مستقیم بنحوی می‌دانند که چگونه میخواهند کشورشان اداره شود، دانش تخصصی لازم را ندارند تا بدانند خارج از مرزهای دولتشان چه چیز عملی است. علیه این عقیده استدلال می‌شود که دیپلماتها نمایندگان اکثریت

مردمند و باید به نمایندگی از آنها عمل کنند درست همانطور که نمایندگان پادشاه و فرمانروا بودند ـ اگر اکثریت مردم نیز درکار باشند حداقل نمایندهٔ حزب حاکم سیاسی هستند. تبیین منافع ملی و حتی منافع نظام موجود توسط بوروکراسی متخصصان ثابت که ـ گفته می‌شود ـ به آسانی می‌توانند سیاستمداران را متقاعد سازند یا عتاب کنند، به ضد حکومت ملی بودن معرفی شده است زیرا آگاهانه منافع ملی را از ارادهٔ مردم و از 'وکالت' آخرین انتخابات متمایز می‌سازد. بعضی از منتقدان بالاخص استدلال کرده‌اند که سیاست خارجی یا نگرشی به جهان خارج را که یک حزب سیاسی تصدیق می‌کند، باید دارای محتوای ایدئولوژیکی باشد و هست و اینکه مجموعه‌ای از دیپلماتها که بطور خصوصی به‌نتایجی می‌رسند و نصف بیشتر عمرشان را خارج از کشور خود سپری می‌کنند و از افکار عمومی جدا می‌افتند نباید سّد راه حزب پیروز در چرائی و چیستی امور شوند اما می‌توانند درمورد چگونگی انجام آنها توصیه‌های سودمندی بکنند.

یک راه علاجی که این منتقدان پیشنهاد می‌دهند منصوب کردن شخصیّتهای سیاسی یا افرادی که دارای اعتماد به نفس از رئیس حکومت هستند به پستهای کلیدی در خارج است. اینکار درمورد بریتانیا شامل اعزام سفیر به واشنگتن و مسکو، به سازمان ملل (که در چند کشور رتبهٔ وزیر کابینه را داراست) و به جامعهٔ اروپا و به برخی از مراکز مهم دیگر می‌باشد. نتایج ممکن است کمتر کارآمد و بیشتر خطرآفرین باشد و ورود افراد توانا به سرویس خارجی را دلسرد کند، امّا، زیان‌ها را می‌توان با کسب موفقیت در آزاد سازی و مردمی نمودن سیاست خارجی و هدایت حکومت و سیاست حزبی در خارج توسط افرادی که به آن باور دارند، جبران کرد. انجام چنین کاری بیشتر شبیه دیپلماسی پارتیزانی نمایندگان جیمز و ویلیام در دو قرن پیش است برخی از منتقدان امریکایی فراتر می‌روند و می‌گویند که حرفهٔ یک سفیر بعنوان نمایندهٔ شخص رئیس جمهور، تبیین منافع ملّی سرّی نیست بلکه، تلاش برای اجرای سیاستهای حزبی رئیس جمهور و مساعدت به او در انتخاب مجدد یا کمک به دنباله رو اوست. یکی از سفرای بطور سیاسی منصوب شدهٔ ایالات متحده، لورنس سیبرمن پیشنهاد می‌کند که هر مأمور سرویس خارجی امریکا که به سفیری منصوب شده باید از سرویس خارجی استعفا دهد و بمنظور تضمین تعهد فردی، و آینده‌اش را به حزب سیاسی بسپارد که او را تعیین کرده است.

این انتقاد قدر و منزلت سفرا را بعنوان شخصیتهای مستقل سیاسی بالا می‌برد. دولتمردان کشورهای دموکراتیک معمولاً سیاستمداران حزبی‌اند. آنها نسبت به سفرای یک قرن پیش

فرصت بیشتری دارند تا با مقامات دول دیگر ملاقات و مذاکره کنند و اطمینان یابند که دیدگاه و عقاید حکومت بر سر قدرت به روشنی تفهیم می‌شود. همچنین، این انتقاد به این مسأله وارد است که تا چه‌اندازه وزرای منتخب یا منتصب امورخارجه می‌توانند بوروکراسی خود را کنترل کنند. و تا چه‌اندازه تحت تأثیر توصیه‌های متخصصانشان قرار می‌گیرند. در یک دموکراسی مدرن فشارها و تأثیرات متعددی سیاست خارجی دولت و محتوا و اهداف گفتگوهای دیپلماتیک آنرا می‌سازند. منافع فردی اعضای حکومت، تعهدات حزب و فشارهای افکار عمومی همگی بار بزرگی هستند ـ برخی می‌گویند بار بیش از اندازه‌ای برای سعادت دولت است. یقیناً، مطلوب نهایی اینست که بحثهایی به نفع تداوم دراز مدت سیاست در عرض خطوط حزب، به نفع تدبیر و مصلحت و سازش و آگاهی عمیق از پیچیدگی بینابینی امور بین‌الملل و هرچه راکه میتوان از طریق مذاکرات ماهرانه و منعطف تحمیل کرد نیز باید در شکل دهی به انجام امور بین‌المللی دولت سهمی داشته باشد. کارشناسی دیپلماتیک نظیر سایر وجوه حکومت بطور نامحسوسی در دموکراسی جامی‌زند، امّا خود کارشناسی بیش از گروههای نظامی و پزشکی و سایر انواع کارشناسی که به حکومتها ارائه می‌شود ضد دموکراتیک نیست. با اینحال، عملاً توصیه‌های دیپلماتهای حرفه‌ای ضّد مردمی و ضد ایدئولوژیکی است.

انتقادها از مکانیزم دیپلماسی دوجانبهٔ معاصر متنوع و در برخی موارد ضد ونقیضند. تمایل کلی آنها اینست که دیپلماسی دوجانبه و محرمانه همچنان نقش اساسی درامور بین‌المللی عصر تکنولوژی ما ایفا می‌کند. امّا، باید اطلاعات عموم از آن و تأثیر آنها را بر جزئیات گفتگوها و روند مذاکرات و نتایج نهایی وسعت داد. انتقادها بر روی افزایش تماسهای مستقیم بین دولتمردانی که تصمیم‌گیری می‌کنند و بر مساعی جمیله دیپلماسی رفت و برگشت که حاصل ارتباطات سریع است، تأکید می ورزند و از آن استقبال می‌کنند. آنها نقش سفارتهای مقیم در خارج را ایفا می‌کنند. هرچه گفتگوها بین دو دولت پرپیچ و خم و نزدیکتر باشد، مجاری سفارتهای مقیم بطور فزاینده‌ای اضافه می‌گردد و شاید در برخی موارد و به واقع از طریق اشکال دیگر تماس و ارتباط بین شاخه‌های مختلف در حکومت تحت‌الشعاع قرار گیرد. این انتقادها چندان هم علیه گفتگوهای دیپلماتیک نشانه نرفته‌اند: اکثر آنها سعی دارند گفتگوها را با رشد سیاسی و فنّی معاصر هماهنگ سازند. فقط اینکه اگر دیپلماسی را بی‌دلیل با سفارتها و

دیپلماتهای پنجاه یا صد سال پیش بر خلاف ثبت تاریخی و عقل و منطق، یکی بدانند میتوان چنین انتقادهایی را با دیپلماسی متخاصم دانست یا اینکه خود دیپلماسی را رو به افول تلقی کرد.

انتقادها از دیپلماسی چند جانبه به دو گروه تقسیم‌بندی می‌شود. اوّل از همه، انتقادهای کلی هستند که به سودمندی کلیهٔ اشکال دیپلماسی چند جانبه که در گذشته و حال عمل کرده است، می‌پردازند و دوّم انتقادهایی از جنبه‌های خاص نهادهای همه‌جانبه معاصر نظیر سازمان ملل.

بحثمان را با یکی از انتقادهای بسیار کلّی از نهادهای چند جانبه آغاز می‌کنیم بر این مبنا که آنها همهمه‌ای از صداها، زبانهای در هم برهمی هستند و هیچ هدف سودمندی را دنبال نمی‌کنند. طبق این انتقاد، یک گفتگوی مؤثر دیپلماتیک باید بین دو یا سه حزب بطور خصوصی انجام گیرد. اگر، احزاب نتوانند یا نخواهند مستقیماً با یکدیگر گفتگو کنند، در آنصورت باید واسطه‌ای بین آنها رفت و آمد کند که بتدریج قاعده‌ای را شکل می‌دهد که با واقعیتها مطابق خواهد بود (از قبیل قدرت و تأثیر احزاب) بجای اینکه به اصول انتزاعی یا عقاید دولتهایی که مستقیماً ذیربط نیستند بپردازد درنتیجه، هر دو طرف را راضی خواهد کرد. ازاین نظرگاه، جلسات رسمی در نشستهای بین‌المللی عمدتاً نمایشی هستند و کار واقعی قبلاً بطور مفصل یا از طریق گفتگوها و چانه‌زنی‌های دو جانبه آماده شده است یا اینکه، در طول کنفرانس، بطور خصوصی در راهروها یا بهنگام صرف غذا انجام می‌گیرد. در این دیدگاه، جلسات رسمی چنین کنفرانسهایی، بویژه زمانیکه بطور علنی برگزار می‌شود چیزی بیش از تصویبهای تشریفاتی یا موقعیتهایی برای سخنرانی نیست.

انتقاد "واقع گرایانه" ای از این دست. بیشتر کنفرانسهای همه جانبه و شبه پارلمانی نظیر مجمع عمومی سازمان ملل را نشانه رفته است تا اجلاسیه‌های فنی نظیر کنفرانس جهانی شکر را. این انتقاد راکسانی می‌کنند که معتقدند دیپلماسی دوجانبهٔ سنتی تنها راه مؤثر است. درست است که دیپلماسی چندجانبه جایگزینی برای گفتگوهای مستقیم بین دول خاص نیست. با اینحال مکملی برای آنست بعلاوه، یقیناً چنین است که دیپلماسی دوجانبه در آماده سازی اجلاس‌های چند جانبه تشدید می‌شود و شاید در پشت صحنه‌های چنین مجامعی حداکثر فعالیت را دارا باشد. امّا، این بخش علیه کنگره‌های چند جانبه نیست که آیا آنها بطور اخص برای رسیدگی به مسأله خاص جمع شده‌اند یا در جلسات دائمی و سالانهٔ مرّتبی گردهم می‌آیند برای

چانه‌زنی مؤثر دیپلماتیک، نیاز به خلوت است: امّا، همه مباحث خصوصی در نشستهای چند جانبه، دو جانبه نیستند. چنین نشستهایی موقعیتهایی برای بحثهای فشرده خصوصی چند جانبه فراهم می‌کند که بدون آنها بندرت پیش می‌آید. وقتی تصمیم‌گیرندگان شخصاً در چنین کنفرانسهایی حضور می‌یابند، بحثهای خصوصی که آنها با همان تعداد از کشورهای دیگر دارند می‌تواند بسیار با ارزش باشد. حتی جائیکه کنفرانسها از فرستادگان و هیأتهای نمایندگی تشکیل یافته، کار دیپلماسی با بحثهای خصوصی که تعداد کثیری از نمایندگان همزمان در آن شرکت می‌کنند تسریع و مؤثرتر می‌شود. گاهی اوقات. در واقع چشم‌انداز کنفرانس مهمی به ملاقاتهای غیررسمی سفرای ذیربط در مرکز معینی منجر می‌شود که پیشاپیش فرایند امور را تعیین کرده و برخی موقعیتهای اساسی را هماهنگ می‌کنند. بنابراین، گفتگوی چند جانبه از شیوهٔ گفتگوی دو جانبه استقبال می‌کند و بمثابه محرکی بر آن عمل می‌کند.

رشد مداوم دیپلماسی مرتب و منظم چند جانبه از سال ۱۸۱۵، در مقایسه با ملاقاتهای متناوب چند جانبه قبل از آن خود گواه خوبی از سودمندی آنست و می‌توان آنرا بعنوان پیشرفت مهمی در فن دیپلماسی دانست که هم ارزش عملی دارد و هم ارزش سمبلیکی ولی، جایگزین اشکال دیگر ارتباط بین دول نمی‌شود.

انتقاد واقع‌گرایان از گردهمایی‌های چند جانبه بمثابهٔ همهمهٔ صداهای ناموزون عمدتاً متوجه نشستهای بین‌المللی با اهداف کلی سیاسی‌اند و کمتر متوجه ملاقاتهای رسمی نمایندگان دولتهابا هدف مشترک خاص موردنظر مانند ناتویااوپک (سازمان کشورهای صادرکنندهٔ نفت) است. این انتقاد به سودمندی چنین تشکیلاتی در پیشبرد گفتگو بین دول نمی‌پردازد بلکه علیه استنباطهای بدون مدرک حکومت جهانی موضع می‌گیرد که بعضی از افراد در فرایندهای مبهم پارلمانی مشاهده کرده‌اند که سازمان ملل تحصیل می‌کند. این انتقاد تا حدی از سوی کسانی صورت می‌گیرد که گمان می‌کنند با برگرداندن چنین ملاقاتهایی به مباحثات شبه پارلمانی که توجه نمایندگان را از مذاکره به مبادله می‌کشاند گفتگوهای دیپلماتیک مسدود می‌شود. و تا حدی نیز نشانگر نگرانی مکتب واقع‌گرا از بدبینی و سرخوردگی وسیعی است که از درک این نقطه ناشی می‌شود که سازمان ملل یک قدرت فراملی نیست زیرا سرخوردگی عمومی از سودمندی محدود (کارائی سازمان ملل) اما واقعی چیزی بر می‌خیزد که هنوز یک تجربهٔ ناقص

در گفتگوی همه جانبه دیپلماتیک است اما، حجم اصلی انتقاد از عملکرد و نتایج کلی سازمان ملل(در مقایسه با انتقاد از نگرشی اکثریت به مسائل خاصی چون مسأله فلسطین) از طرف کسانی صورت می‌گیرد که برعکس، خواستار آنند که مجامع چندجانبه و بالاخص همه‌جانبه بمثابهٔ پارلمان عمل کنند و حتی بنوعی قدرت اجرایی را اعمال نمایند. این منتقدان به همهمه صداها از جهت مخالف نسبت به واقع گرایان اعتراض می‌کنند مبنی بر اینکه نمایندگان سازمان ملل بجای اینکه به رشد ارگانهای یک حکومت بدوی جهانی بپردازند بیش از اندازه به منافع دول خاص می‌پردازند.

آنقدر انتقادهای خاص زیادی از سازمان ملل و پیشنهاد برای اصلاح آن شده است که شمردن همهٔ آنها در اینجا محال است. برخی از آنها که برای غلبه کردن به مسائلی طرح شده‌اند که از افزایش زیاد اندازه سازمان ملل در نتیجهٔ پذیرش دول کوچک و جدید بسیار ناشی می‌شوند و نیز برای سرعت بخشیدن به هدایت دیپلماسی توسط این دولتها که بسیاری از آنها هیچ تجربهٔ قبلی دیپلماتیک ندارند در فصل یازدهم مورد بحث قرار گرفته است. مجموعهٔ دیگری از انتقادها که از آغاز صورت گرفته و با الحاق دول کوچک تشدید یافته‌اند به اختلاف بین اصول یک دولت، یک رأی و واقعیتهای قدرت در جهان، یعنی قدرت اقتصادی و سیاسی و نظامی می‌پردازد. این انتقادها بخصوص به مجمع عمومی ملل متحد اشاره می‌کند و زیرا شورای امنیت با ترکیبش و اکثر نمایندگیهای ویژه با ماهیت کاری‌اشان به دول مقتدر و پیشرفته‌ای که مساعدتشان تعیین می‌کند چه عملی را می‌توان اتخاذ کرد، اهمیت بیشتری می‌دهد تا به دول کوچک و ضعیف. بعلاوه، مجمع عمومی نسبت به سایر ارگانهای سازمان ملل اهمیت بیشتری یافته است و بعنوان سمبل کل سازمان درآمده است. اکثر وزرای خارجه و بسیاری از سران حکومت در جلسات سالانهٔ آن به مدت کوتاهی شرکت می‌کنند.

از آنجا که اقناع باقدرت در ارتباط است و اهمیتی که دول در گفتگوهای دیپلماتیک دارند بستگی به ظرفیّتهایشان دارد، آیا می‌توان این مجمع جهانی را با توجه به سنجش آراء دول عضوش بطریقی، مؤثرتر ساخت؟ یا بهتر آنست که سودمندی آنرا در جهان شمولی و برابری رسمی و نیز در عرصهٔ بین‌المللی آن ببینیم جائیکه قدرت تعدادی از دول کوچک مجالی برای ابراز می‌یابد؟ هیچ قاعده‌ای برای سنجش آراء در مجمع عمومی طرح نشده است که حتی بطور بسیار ضعیفی مورد قبول دول عضو قرار گرفته باشد.

جمعیّت راهنمای بسیار ضعیفی برای قدرت است و در هر حال، آنقدر جدی نیست که بخاطرش به هند هزار برابر قدرت رأی گابن یا ایسلند و به برزیل و پاکستان دو برابر قدرت رأی بریتانیا و فرانسه داده شود. سنجیدن ثروت و اندازهٔ پیشرفت مشکل و جدال برانگیز است. رأی منفردی که چند دولت کوچک در آن سهیم باشند، غیر عملی است. ترکیب معیارها باعث پیچیدگی مشکلات می‌شود. منتقدان اختلاف وسیع موجود بین رأی دادن و قدرت مجبور می‌شوند به شق دوّم پناه برند و تأکید می‌کنند که اهمیّت اندکی به قطعنامه‌های مجمع عمومی می‌توان داد که بسیار کمتر از حکم جامعهٔ بین‌المللی‌اند.

شورای امنیّت، کمتر ابداع دیپلماتیک است. همانند شورای جامعهٔ ملل که از آن منشاء گرفت و کنسرت اروپای قرن نوزدهم قبل از آن، بعنوان اتحادیه یا هیأت مدیرهٔ دائمی قدرتهای بزرگ به انضمام شماری از دول کوچکتر طراحی شد. بنا بود که بدنهٔ کارآمد سازمان ملل در مقابل جهان شمولی و برابری رسمی مجمع عمومی باشد. در حال حاضر اثربخشی آن عمدتاً بستگی به توافق بین قدرت‌های برتر دارد که معمولاً ازطریق دیپلماسی چند جانبهٔ قبلی ایجاد شده است. شرط اینکه برای معتبر بودن تصمیمی پنج قدرت بزرگ باید آنرا تصویب یا رد کنند نشانگر واقعیتی در دنیای بزرگتر خارج از سازمان در نیویورک است که ایالات متحده امریکا یا چین اگر مخالف آن باشند می‌توانند آنرا بلوکه یا 'وتو' کنند. منتقدان واقع‌بین در مورد حق وتوی بریتانیا، فرانسه و چین استدلال می‌کنند که آن قدرتها در حال حاضر آنقدر قدرتمند نیستند که بیرون از شورا تصمیمات بین‌المللی را بلوکه کنند گرچه جامعهٔ اروپای غربی یا چین ممکن است روزی بشوند.

کنسرت اروپا در همان خطوط عمل کرد. زمانیکه قدرتهای بزرگ ذیربط در راه‌حلی هم رأی شدند یا از مخالفت با آن خودداری کردند، مؤثر بود و نیز تا زمانیکه حاکمان قدرتهای بزرگ یا حداقل افرادی که دیپلماسی‌اشان را کنترل می‌کردند، برای حفظ نظم در اروپا در تماس نزدیک با یکدیگر ماندند و در اوقات بحران برای انجام تغییری از طریق توافق همدیگر را ملاقات کردند، مؤثر بود. پس، چرا شورای امنیت سازمان ملل کمتر کارآمد است؟ یک پاسخ معمول این است که این شورا انجمن دولتمردانی که تصمیمات مهمی در دنیا می‌گیرند، نیست؛ بلکه مجموعه‌ای از سفرا است که بطور دائم در نیویورک سکونت دارند جائیکه از تصمیمات اتخاذ شده بسیار دور

است. استدلال می‌شود چنانچه وزرای خارجه دول ذیربط بالاخص قدرتهای بزرگ مرتباً در مکانهای مناسبی همدیگر را ملاقات میکردند، قدرت و اثربخشی شورا افزایش می‌یافت. این کار بازگشت به اجرای کنسرت اروپا است. اعتراض عمده به این طرح از این واهمه ناشی می‌شود که در آنصورت شورای امنیت به نوعی هیأت مدیرهٔ جهان می‌شد که در آن قدرتهای بزرگ مسائل را به نفع خود و به قیمت از دست رفتن قدرتهای کوچکتر فیصله می‌دادند. ترکیب چرخشی شورا همیشه نیز شامل دولی نیست که حداکثر ارتباط را با مسأله معینی دارند بلکه ترکیب ثابت شورا چنین است. از اینرو، دولتمردان وقتی به موضوع خاصی برخورد می‌کنند در می‌یابند که ضرورت ترتیب دادن ملاقات سران و نهایتاً ثبت کردن نتایج حاصله از طریق نمایندگان در شورای امنیت آسانتر است. از جمله پیشنهادهای دیگر افزایش نمایندگان بیشتر در شورای امنیت است بطوریکه دقیقاً نشانگر موقعیت واقعی قدرت در جهان باشد. یکی از راههای انجام اینکار، واردکردن اعضای دائمی نظیر ژاپن، آلمان و هند است. ایجاد هر نوع توافق اساسی بر سر اصلاحاتی از این نوع بسیار دشوار بوده است زیرا هر تغییری بنظر بسیاری از دولتها به ضرر منافع آنها به‌نفع ریاست دول قدرتمند است. طرح دیگر. دعوت کردن نمایندگان شورا از همهٔ دولتها و شبه دولتهایی است که بطور اخص در موضوعی ذیربطند. به اینکار مبادرت می‌شود هر چند دول مدعو رأی نمی‌دهند.

رویهم رفته، احتمال کمی دارد که درترکیب و عملکرد شورای امنیت در آیندهٔ نزدیک تغییر عمده‌ای صورت گیرد. با اینحال، شورای امنیت حتی در ساختار فعلی‌اش. عنصر جدیدی را در عملکرد دیپلماتیک ارائه کرده است. زمانیکه، حکومتهای عمدهٔ دنیا که در آنجا نمایندگی دارند، در مسأله‌ای به‌توافق برسند. شورا، توافقنامهٔ آنرا بنام مجموعهٔ جهانی به‌تصویب می‌رساند. بنابراین، تصمیم شورای امنیّت سازمان ملل بیش از قطعنامهٔ مجمع عمومی آن نمایانگر قدرت موجود در جهان است و احتمال بیشتری برای اجرا شدن دارد. امّا، بمنزلهٔ دارا بودن همان قدرت در قالب حقوق بین‌المللی تلقی نمی‌شود نمی‌توان گفت دولتی که از موافقت با قطعنامهٔ شورای امنیت خودداری می‌ورزد (برای مثال اسرائیل از سال ۱۹۶۸) ناقص حقوق بین‌المللی است. قطعنامهٔ شورای امنیت بمراتب کمتر از آن دارای همان قدرت قانونی است که طبق فرایندهای ثابت درون یک دولت حسب المقرر وضع شده و قانونی که همچنین اهرم تحمیلش را برای تضمین پذیرش آن دارد. البته، قدرتهای عمده می‌توانند تصمیم بگیرند آنرا یا با استفاده از

نیروهای مسلّح خود و ابزار دیگر در دسترسشان برای وادار نمودن به اطاعت تحمیل کنند یا اینکه ترتیبی دهند که برخی از کشورها نیروهای سازمان ملل را بدین منظور تأمین کنند. اینکه تصمیماتی که قدرتهای عمده در شورای امنیت می‌گیرند بیش از آنهایی که خارج از آن اتخاذ می‌کنند، مثل تصمیمهایی در مورد ویتنام یا امنیت اروپا، دارای فشار و قدرت اصولی است مورد شک و تردید است. امّا، تصمیمات آن بر خلاف تصمیمات ویژه، ندای دیپلماسی سازمان یافته جمعی است که حداقل با داشتن دو ابرقدرت موافق و اکثریتی از نمایندگان منتخب دولتها ابراز می‌شود.

همچنین، پیشنهاد شده است که اختیارات دبیرکل سازمان ملل افزایش یابد. به نحویکه دبیر کل صرفاً خدمتگزار سازمان نباشد بلکه بمانند مجری جهانی دارای اختیاراتی بالاتر از نیروهای سازمان ملل و اختیاراتی در سایر مسائل باشد. این پیشنهادها مورد مخالفت اکثر دول مقتدرتر در نظام قرار گرفته است. بعلاوه، هرچه اختیارات تعویض شده به دبیر کل افزایش یابد، به‌توافق رسیدن دول عضو بر سر یک نفر برای ادارهٔ آنها دشوارتر خواهد بود.

یک ابزار گفتگوی دیپلماتیک تا چه اندازه برای یک نهاد دائمی همه جانبه کارآمد است؟ جامعه ملل گام بزرگی در ساماندهی دیپلماسی جمعی بود اما تعهدات اندک و ناکافی برای تحوّلات ایجاد کرد. در این زمینه، سازمان ملل بهتر عمل کرده است. دیپلماسی جمعی که از آن جریان می‌یابد گرچه هنوز ناکافی و منحرف است، نشانگر وجدان در حال تحول بشریّت است و ملزم به موقعیت وجودی نیست. بطور کلی توافق حاصل شده است که نمایندگیهای فنی و تخصصی سازمان ملل در خدمت هدف سودمند اما فرعی قرار گیرد ـ بخصوص برای دول جدیدتر و کوچکتر. ورای آن، تا چه اندازه می‌توانیم حفاظت نظم و آرامش و تنظیم با تحولات و اندیشه‌های جدید عدالت را به سازمان ملل بسپاریم؟ پاسخ دولتها بطور علنی هرچه باشد پاسخ تقریباً همه آنها در عمل اینست: نه خیلی زیاد. سازمان ملل بمثابهٔ ابزار دیپلماسی جمعی و نیز وسیله‌ای برای متمرکز کردن روند دیپلماتیک بر عدالت و نیاز به تحول درنظام موجود است. با این وجود، روند مذاکرات و تنظیمات بین دولتها و روند ایجاد جهان امن‌تر و عادلانه‌تر و متمرّکز که به نظر بسیاری هدف واقعی سازمان ملل است، هنوز عمدتاً خارج از سازمان انجام می‌گیرد. دیپلماسی جمعی در اشکال متنوعش نسبت به دیپلماسی دو جانبه اهمیت بیشتری

می‌یابد امّا حتی دیپلماسیِ جمعی نیز عمدتاً خارج از سازمان ملل صورت می‌گیرد. به‌ویژه در مسائل بسیار مهمی که موضوع صلح و امنّیت در میان است. هیچ حکومت با مسؤولیّتی، هیچ دانشجوی جدّی روابط بین‌الملل تصور نمی‌کند که می‌توان هدایت امور بین‌المللی را کاملاً به بخش خاصی از روند مدرن دیپلماتیک یعنی سازمان ملل سپرد. یقیناً هیچ حکومتی نیازهای پیاپی در حال تغییر کشور و مردمش را به مجامع ملل متحد نمی‌سپارد. حتی در مسائلی که مستقیماً به صلح و امنیت مربوط نمی‌شود، هر حکومتی سعی می‌کند نیازها و منافع خود را از طریق دیپلماسی دو جانبه با حداقل چند حکومت بطور مستقیم در میان بگذارد و تقریباً هر حکومتی امروزه، به مذاکرات چند جانبهٔ خارج از سازمان ملل نیز می‌پردازد.

مزیّت سازمان ملل به چشم اکثر حامیانش سمبلیک است. در حالیکه دیپلماسی دو جانبه عمدتاً به نیازها و منافع دول خاص می‌پردازد و معاملات و چانه‌زنی‌های دو جانبه می‌تواند به‌سود هر دو طرف ذیربط امّا به ضرر دول دیگر یا جامعهٔ بین‌المللی باشد، در سازمان ملل فرضیه‌ای به نفع تصمیمات و توصیه‌هایی وجود دارد که نشانگر منافع کُل بشریتند. در مقایسه با چنین مزیت بزرگ عمومی بسیاری از معایب سازمان ملل را می‌توان بخاطر نواقصی در سازمان اجتناب‌ناپذیر دانست. مذاکرات جمعی را می‌توان بمنزلهٔ نوع ویژه‌ای از دیپلماسی مدنی و تمدن ساز نگریست زیرا که مسؤولیت جمعی را تشویق می‌کند. این تفکر درمورد دیپلماسی جمعی از کنسرت اروپا گرفته تا حال حاضر بطور چشمگیری صادق بوده است. امّا، سمبل بودن کافی نیست. تفاوت اساسی بین کنسرت اروپا و سازمان‌های همه‌جانبه قرن حاضر در نوع ارتباط آنها با قدرت دول عضوشان است. کنسرت را دولی بزرگ اروپا برای ترتیب توزیع و عمل قدرتشان وبرای حفظ نظم از طریق موازنهٔ همکاری طرح کردند. سازمان ملل در تشکیلات و اعمالش، تقریباً از قدرت واقعی دول عضوش بکلی مجزاست. این سازمان بیشتر در نقطهٔ مقابل توزیع قدرت عمل می‌کند تا بیان کنندهٔ آن.

انتقاد از دیپلماسی معاصر، دو جانبه و چند جانبه، همگی خصوصیّت مشترکی دارند. همگی آنها به بهبود فنون و نهادهای کلی موجود گفتگوی دیپلماتیک می‌پردازند. بحث عمومی بر سر این موضوع علیرغم اصرار بر موضوعات خاص و برخی چرندیات در مسائل فرعی، آموزنده و مطلوب است. این‌کار به تسریع روند مداوم پیشرفت و تحولی که خصوصیت گفتگو بین دولتها در یک جامعهٔ دیپلماتیک است کمک می‌کند و همچنین، بخشی از تمایلات گسترده دول

دموکراتیک است که دیپلماسی را در معرض بررسی نزدیکتر عموم قرار دهند. اکنون لازم است به تنظیمات کلی که در این فصل مورد بحث قرار گرفت بهمراه نوآوریهایی که برای غلبه بر نیازهای خاص دول کوچک و جدیدی که بعنوان اعضای جامعهٔ بین‌الملل پذیرفته شده‌اند امّا در هدایت دیپلماسی (و سایر فعالیتهایی که در جهان مدرن از دولتها انتظار می‌رود) دچار مشکلند، بپردازیم. همچنین باید اثرات توسعهٔ گفتمانها در حوزهٔ اقتصادی و دیگر حوزه‌هائی که فعالیتهای تمامی دولتها را در برمی‌گیرد، مورد بررسی قرار دهیم.

فصل یازدهم

نیازهای دیپلماتیک دول جدید وکمتر توسعه یافته

در فصل پیش، به برخی از انتقادهای کلی از نهادها و شیوه‌های کنونی دیپلماسی نظر افکندیم. حال لازم است به اثر توسعهٔ نظام دولی درکارکرد دیپلماسی معاصر توّجه کنیم. تعداد زیادی از دول تازه تأسیس غیر اروپایی اخیراً وارد گفتگوی دیپلماتیک شده‌اند. افزایش تعداد زیاد این دول، توسعهٔ پیشین نظام اروپایی را به توسعه جهانی افزوده و با آن ترکیب شده است. گاهی اوقات، به این رویداد، تکثیر دولتها در نظام گفته می‌شود که واژه مختصر و راحتی است.

بیش از نیمی از دول عضو ملل متحد استقلال خود را از ۱۹۴۵ به بعد از سرگرفته‌اند یا بدست آورده‌اند. از این هشتاد و اندی دولت، چند تا از قبیل مراکش، مصر، برمه و فیجی به یک حامی بیگانه خاتمه دادند و ادارهٔ مستقل روابط دیپلماتیک خود را با قدرتهای دیگر که درگذشته اعمال می‌کردند، از سرگرفتند. اکثریت، درنتیجهٔ تجزیهٔ امپراطوریهای پیشین بعنوان دول کاملاً جدیدی استقلال یافته‌اند. این امر، بخصوص درمورد آفریقا و گروهی از جزایر مثل جزایر کارائیب صادق است. سرانجام، دولتهای کاملاً خودگردانی نظیر نیوزیلند استقلال در حوزهٔ خارجی راکه قانوناً مال آنها بود بدست گرفته‌اند امّا، تا قبل از ۱۹۳۹ عمدتاً درارتباط با بریتانیای کبیر انجام می‌شد.

البته اعضای جدید نظام جهانی دولتها مثل هم نیستند. ظرفیت آنها در هدایت روابط خارجی و بالاخص انجام شبکهٔ تماسهای دیپلماتیک که توسط دول پیشتر تأسیس یافته و بویژه بزرگتر بکار می‌رود. تفاوت زیادی با هم دارند. دولتهایی نظیر هند، مصر و اسرائیل که در مساحت و جمعّیت تفاوت زیادی با هم دارند، هم در دیپلماسی دوجانبه و هم در دیپلماسی جمعی بسیار تواناتر از بسیاری از دول قدیمی‌تر و دارای مقیاس مخالف آنها بوده‌اند. از سوی دیگر، برخی از جدیدترین، کوچکترین و کم‌تجربه‌ترین اعضای نظام دولی هنوز به آن درجه از کنترل داخلی که معمولاً لازمه تشکیل دولت است دست نیافتند و تماسهای دیپلماتیکشان هنوز

لزوماً محدود و ابتدایی است. درواقع در چنین مواردی، تنها انجام دیپلماسی و نیاز به مذاکره با دول دیگر نیست که دول جدید کوچک از بیرون آموختند: کل مفهوم یک دولت مدرن و حکومت مدرن بهمراه کل دامنهٔ تکنولوژی مدرن وارداتی است. اکثر این دولتها قبل از اینکه برای پایان بخشیدن به وابستگی اقتصادی و اجرایی به جهان خارج توانایی و مهارت کسب کنند، به استقلال اقتصادی دست یافته‌اند، و حکومتهای آنها همچنین با انتظارات بسرعت رو به تزاید مردمشان و با توسعهٔ جمعیّت مواجه هستند. چنین حکومتهایی در جهت تلاش برای رسیدن سطوح قابل قبول ایالتی عملگرا، مطمئناً. درک و تشویق و مساعدت قدرتهای استعماری سابق و سایر دول پیشرفته‌ای را می‌طلبند که به استقلال سیاسی آنها تأکید می‌ورزیدند و آنها را در جامعهٔ بین‌الملل پذیرفتند. چندان تعجب آور نیست که دول جدیدی که هنوز به حکومت کردن عادت نکرده‌اند و بویژه اکثریت آنهاکه دارای ترکیبی ازمردمان مختلفند در می‌یابند که نیاز به یک مجری مستحکمتر و مقتدری دارند بیش از آنچه امروز در غرب معمول یا مقبول است. تعجّب آور نیست که معمولاً کنترل مقتدرانه‌ای در سیاست خارجی و روند ساده‌ای برای نیل به تصمیمها وجود دارد. چنین دولتهائی در هدایت دیپلماسی‌اشان به کمک نیاز دارند و نیز به کمکهای دیگری که خارج از حوصله این کتاب است.

مسائل جامعه بین‌المللی بسرعت در حال گسترش ما، اولاً ناشی از خود **تعداد** می‌شود که سرعت رشد تعداد نیز مزید بر علت می‌شود: دوماً ناشی از **تنوع روبه تزاید** فرضیه فرهنگی و نحوهٔ پیشرفت و سوماً در مورد دول جدید ناشی از **بی‌تجربگی** فنی حکومتها علی‌الخصوص در حوزهٔ بین‌الملل است. در این فصل به این سه مسأله نگاهی می‌افکنیم و سپس به بررسی راههایی که دول جدید و بطور کلی جامعهٔ بین‌الملل تلاش می‌کنند با آنها مقابله کنند، می‌پردازیم.

بارزترین وجه تکثیر افزایش واقعی در تعداد اعضای نظام است. این افزایش کل دیپلماسی را چه دو جانبه و چه جمعی پیچیده می‌کند. در طرح دوجانبه، هرچه دول بیشتری مبادرت به انجام مذاکرات کنند. مواردشان را در مقابل یکدیگر مطرح کنند و به بحث و چانه‌زنی بپردازند، الگوی دیپلماتیک پیچیده‌تر و غامض‌تر می‌شود. مراکز فعال دیپلماتیک جائیکه صدها سفارت دامنهٔ وسیعی از موضوعات را با وزیر امور خارجه به بحث می‌گذارند و می‌خواهند از نقطه نظرات حکومت پیوسته مطلع شوند و نهایت، یادداشتهای خود را با یکدیگر مقایسه می‌کنند،از

نظر دیپلماتیک بمراتب شلوغتر از زمانی هستند که تعداد دولتها بسیار کمتر از این بود. به نحو مشابهی، وزارت امور خارجه‌ای که از صدها سفارت در خارج گزارش دریافت و جمع‌آوری می‌کند. کار بسیار دشوارتری نسبت به زمانی دارد که فقط چهل یا پنجاه تا سفارت وجود داشت. در واقع، افزایش تعداد، افزایش پیچیدگی هندسی را بهمراه دارد. تعیین کمیّت آن وقتی که دیپلماتهای حرفه‌ای ذکر کرده‌اند اینست که پیچیدگی شبکهٔ دوجانبهٔ تماسها با مجذور تعداد افزایش می‌یابد امّا، این تخمین فقط حدس ظاهری است.

تأثیر افزایش تعداد بر دیپلماسی جمعی از گفتگوی دوجانبه شدیدتر است. ابتدا سازمان ملل را در نظر بگیریم. شورای امنیتی متشکل از دوازده عضو یا بیشتر- بر مبنای ساختار اصلی ـ که پنج تا یا نصف آن دائمی بودند و می‌توانستند به بررسیهای شورا و روشهای انجام کار تداوم بخشند و رویدادهای طولانی را مدنظر شورا قرار دهند ـ پس از هر تغییری در دول غیردائمی منتخب، می‌توانند بسرعت سامان یابند. شورایی که چنین شکل گرفته می‌تواند امیدوار باشد در مسائلی که اهداف اعضای محوری در تضاد شدید با همدیگر نباشند بطور مؤثر عمل کند. روشهای رسیدن به توافق بسرعت مورد پذیرش قرار می‌گیرند و نمایندگان خاص علیرغم همهٔ تفاوتهای بین کشورهایشان، بزودی خود را بمنزله یک تیم تلقی می‌کنند. شورایی متشکل از پانزده دولت که ده دولت آن مرتباً تغییر می‌یابند.

عملاً ترتیبی کم کارآمد است هر دو این تعداد هنوز اداره کردنی‌اند علی‌الخصوص تا جائیکه شورا علاوه بر مجمعی از تصمیم گیرندگان مجموعه بحث انگیزی عمومی نیز هست. امّا مجمع عمومی با داشتن بیش از ۱۸۰ نماینده که هر یک مایلند دیدگاه مجزای خود را بیان کنند، از یک مجمع شصت عضوی متفاوت است: هر نماینده‌ای می‌تواند یک یا دو سخنرانی در یک جلسه ایراد کند و چشم‌انداز اندکی برای مباحثه وجود دارد. این امر در مورد سایر مجامع دارای نمایندگی جهانی سازمان ملل نیز صادق است. سازمان خواربار و کشاورزی، سازمان بهداشت جهانی، یونسکو و دیگر کارگزاریهای ویژه مشابه و نیز شورای اقتصادی اجتماعی کار همگی باافزایش تعداد و تقاضاهای رو به تزاید دول جدید از آنها پیچیده‌تر و بازدهی‌اشان کاهش می‌یابد.

ثانیاً، پدیدهٔ تکثیر علاوه بر **پیچیدگیهایی** که مستقیماًبه افزایش آماری تعداد مربوط

می‌شوند پیچیدگیهای ناشی از تنوع تعداد را نیز بهمراه داشته است. انتشار دیپلماسی جمعی از جامعهٔ دول اروپایی به کل جهان آنرا از قالب فرهنگی‌اش که در گذشته مهد نظامهای دولتی موثر و دیپلماسی آنها بود، خارج ساخته است. نمایندگی یکسان و مسوولیتهای یکسانی را در سازمانهای جهانی و جایگاه عمده‌ای را در شکل‌دهی گفتگوهای دیپلماتیک بطور کل به دولی بخشیده شده است که دارای زمینه‌های فرهنگی بسیار متفاوت و تصورات بسیار متفاوتی پیرامون ماهیت جامعه هستند. در دوران سلطهٔ اروپا بر جهان، کشورهای غیراروپایی و بخصوص نخبگان تحصیلکردهٔ اروپایی فرهنگ، ارزشها و تکنولوژی اروپایی(در مفهوم گسترده‌تر، امریکایی و روسی) راکسب کردند. اکنون که امپراطوریهای اروپا از بین رفته و سلطه اروپا در حال عقب‌نشینی است، فرهنگها، سنن و ارزشهای قبلی که با فرهنگ و سنن و ارزشهای اروپایی وفق یافته و پیوند خورده‌اند تا حدودی مجدداً تجلی خواهند یافت. سوال اینست: تا چه اندازه؟ اهمیت پاسخ روشن، امّا خود پاسخ بسیار بحث‌انگیز است. کسی بطور جدّی مجادله نمی‌کند که قبل از عصر توسعهٔ اروپا بر جهان فرهنگها و سنن فرهنگی و ارزشهای بسیار متفاوتی وجود داشت و اینکه صدور برخی مهارتها و فنون اقتصادی از قبیل آنچه در مورد گندم، آهن، اسب و نوشتن رخ داد ـ ظرفیتهای تمدنهای مختلف راگسترش داد امّا جوهر اصلی‌اشان را تغییر نداد. توسعهٔ اروپا بهمراه انقلاب صنعتی و بالاخص پیشرفت ارتباطات آنی، دنیای متجانس تری را ایجاد کرده است. بمانند آنچه امپراطوری رومی در زمان خود حوالی مدیترانه ایجاد کرد. فروپاشی امپراطوری روم منجر به اختلاف مجدد و زیاد بین سرزمینهای مدیترانه شد. آیا زوال امپراطوریهای اروپا و سلطه غرب مجدداً بطور چشمگیر به دنیا متباینی منتهی خواهد شد حتی اگر فرهنگها و ارزشهای مختلف آسیایی و آفریقایی عمده چیزهایی که از غرب آموخته‌اند، حفظ نمایند؟ یا آیا نیروهای مدرنیته و صنعتی کردن که همه‌جا یکسان است بهمراه کوچک شدن دنیا و تأثیر مداوم غرب و ارزشهای غربی بر رهبران تحصیلکردهٔ آسیا و آفریقا به یک تمدن مشترک جهانی و ارزشهای یکسانی می‌انجامد؟ یا همانطور که طرفداران مارکس ادعا می‌کنند آیا منافع اقتصادی و طبقاتی برسر مسائل موجود تنازع خواهند کرد یا اینکه تفاوتهای فرهنگی به سطح لهجه‌های محلی، موسیقی محلی و آشپزی کاهش خواهند یافت؟ متفکرانی چون توین‌بی، اسپنگلر و پروفسور بوزمن استدلال کرده‌اند که سنن ریشه‌دار و الگوهای فکری، فرهنگ و تمدنها به آسانی قابل تغییر نیست و اساساً دست نخورده باقی می‌مانند حتی اگر فنون و

اندیشه‌های دیگران را اقتباس کنند. فرضیهٔ آنها نه تنها فرهنگهای دارای تاریخی طولانی از تمدن بسیار پیشرفته نظیر تمدن اسلامی، هندی، چینی و ژاپنی را شامل می‌شود بلکه فرهنگهای کم سوادی چون آفریقایی را هنوز به پرورش کامل توانایی‌هایشان نرسیده‌اند، در بر می‌گیرد. لازم نیست این فرضیه را کاملاً بپذیریم تا تشخیص دهیم که اروپاسازی سایر نقاط دنیا بر خلاف یکپارچه سازی تکنولوژی، تکمیل و دائمی نشده است و اینکه اثرات پیدایش مجدد فرهنگها و ارزشهای دیگر در جامعهٔ بین‌المللی نمی‌تواند صفر باشد بلکه ممکن است چشمگیر باشد.

این مسائل را با مثالی از یک سازمان بین‌المللی که از سازمان ملل بهم فشرده‌تر است یعنی جامعهٔ اروپا می‌توان براحتی نشان داد. اگر برای مثال به اسکاتلند و کاتالونیا*نمایندگی مجزایی در ارگانهای جامعه اعطا شود و اگر ایتالیا دوباره به یک دوجین دولت تجزیه گردد که هریک دارای حکومت. نمایندگان و مقامات خود باشند، کار جامعه بخاطر تعداد دول بیشتر و منافع مختلف بیشتری که بیان می‌گردد، غامض‌تر می‌شود. اما اگر جامعه آنقدر توسعه می‌یافت که برای مثال دول عربی شمال آفریقا را در آنسوی مدیترانه در بر می‌گرفت، آنوقت علاوه بر افزایش تعداد، پیچیدگیهایی از نوع دیگر حاصل می‌شد که از تفاوتهای فرهنگی و سنتی و سطوح موجود آموزشی و پیشرفت برمی‌خاست. با اینحال، چنین اختلافهایی نسبت به اختلافهایی که در جهان بطور کل وجود دارد، بمراتب کمتر است.

شاید هنوز در مرحلهٔ فعلی مسأله سوم یعنی بی‌تجربگی فنّی مشکلتر باشد. دولی که اکنون جامعهٔ بین‌المللی را می‌سازند از آنچه سازمان ملل پیشرفت اقتصادی اجتماعی می‌نامد بسیار فاصله دارند. در واقع کمترین توسعه یافتگی مربوط به دولتهائی است که عمدتاً از افراد قبیله‌ای کم سواد تشکیل یافته‌اند: دولی که دارای سنتّی متفاوت در روابط بین‌الملل و گفتگوی دیپلماتیک نیستند بلکه اصلاً تجربه‌ای یا سنتی در برخورد با دول دیگر ندارند. در مدت زمان متوسطی، ضمن اینکه اعضا جدید نظام تجربه کسب می‌کنند، این مشکل کاهش می‌یابد و در حالیکه اختلاف فرهنگی احتمالاً دچار افزایش می‌گردد. در دورهٔ انتقال، مسائل بی‌تجربگی در

---

*- کاتالونیا منطقه‌ای در شمال شرقی اسپانیااست.

دیپلماسی جمعی از طریق تمرکز قدرت و بویژه مسؤولیت اجرایی و در دول کمتر توسعه یافته به دست نخبگان تحصیلکرده غرب کاهش می‌یابد. برخی از ناظران موقعیّت این نخبگان را نظیر موقعیّت ساکنان اروپایی کشورهای امریکایی در قرن نوزدهم که عمدتاً دارای جمعیّت غیر اروپایی بودند، دیده‌اند.

درگیری روبه رشد دول امریکای شمالی و جنوبی در نظام دیپلماتیک اروپایی در آغاز توسعه ماوراء بحارش در نیم قرن پس از تشکیل ایالات متحده بعنوان عضو جامعهٔ بین‌المللی در سالهای ۱۷۷۰ مشکل مهمی در پی نداشت زیرا دول ذیربط اساساً از نژاد اروپایی و وارث سنت اروپایی بودند. دول مهم آسیایی چون امپراطوری عثمانی و بعدها چین و ژاپن نیز به آرامی وارد گفتگوها شدند زیرا تعداد آنها کم بود. آنها شیوه‌های دیپلماتیک اروپایی را پذیرفتند گرچه دارای تمدنهای پیشرفته و تجربهٔ اجرایی خود بودند. معرفی ناگهانی تعداد زیادی از دولتها از قبیل چاد و گینهٔ نو پیامدهای جدیّ‌تری بهمراه دارد. پروفسور رابرت تاکر در جریان بحثی عالمانه از تحولاتی که در نتیجه تکثیر دولتها الزامی می‌شود در کتابش '*نابرابری ملل*' می‌نویسد:

«انتقال ناگهانی در موقعیت بسیاری از مردم تحرک اولیه‌ای به جنبشی داد که هنوز فروکش نکرده است. اگر استعمار زدایی در مدت زمان طولانی‌تر صورت می‌گرفت، پیامدهای حاصله کاملاً متفاوت می‌شد. چند دولت جدید بتدریج و با آشفتگی کمتری جذب نظام موجود می‌شدند. به یقین دیر یا زود، نابرابریهای فرصتها و شرایط مورد اعتراض واقع می‌شد. حتی در آنصورت، چنین اعتراضی اندازه متفاوتی می‌یافت و غیرمنطقی نیست اگر تصور کنیم که شکل متفاوتی نیز بخود می‌گرفت.»

از اینرو چه اصلاحاتی را در اجرا و دستگاه دیپلماسی میتوان صورت داد که برای مواجهه با مشکلاتی که از توسعهٔ بی‌سابقهٔ جامعه بین‌الملل ایجاد شده، لازم است و تا چه حدّ میتوان آنها را اقتباس کرد؟

برخی از اوقات تصور می‌شود که نیازهای به اصلاحات دور از دسترس نیست دول جدید ظاهراً به جامعه بین‌الملل 'می‌پیوندند' بسیاری از کشورهای قبیله‌ای چندزبانه برای اهداف اجرایی خود در داخل از زبانهای انگلیسی یا فرانسه استفاده می‌کنند بنابراین، افرادی که در موقعیتهای بالای حکومتی هستند به یک زبان زنده دنیا آشنایی دارند درواقع، هر چه دولت جدید کمتر توسعه یافته باشد، احتمال اینکه توسط تعداد معدودی از نخبگان تحصیلکردهٔ غرب

اداره شود، بیشتر است. فرستادگان و متخصصان کشورهای جدید و رهبران سیاسی آنها در ملاقاتهای خارجی، ایجاد کنوانسیونها و رفتار جهان سیاسی بین‌الملل را آسان می‌یابند.

امّا واقعیّت زیرین به این سادگیها نیست. هر چه اختلاف بین تفکرات فرهنگی، سنن سیاسی و سطح رشد اقتصادی اجتماعی کشورهایی که در مجامع بین‌المللی با هم هم کار می‌کنند بیشتر باشد، پیچیدگی کار افزایش می‌یابد. در مذاکرات واقعی موقعیتهای زیادی برای سوء تفاهم هم پیش می‌آید که رفع هر یک از آنها وقت و صبر و خوش نیّتی بسیاری می‌طلبد که خود منبع شکننده و کمیابی است حتی اگر نمایندگان یکدیگر را درک کنند حکومتهایشان به احتمال کنترل کمتری اینکار را می‌کنند زیرا حکومتها در چارچوب بسیار متفاوتی از یکدیگر کار می‌کنند و تاحدودی نظرات مردم خود را که دارای تصورات مختلف و غیر قابل تطبیقی است منعکس می‌کنند.

در هم آمیختن یکپارچگی فرهنگی اخوت بین‌المللی فرستادگان و متخصصان با جامعهٔ دولتی که از یکپارچگی کمتری برخوردار است. اشتباه است. بسیاری از ناظران صحنهٔ بین‌الملل قدرت نمایندگان حرفه‌ای دولتها ـ دیپلماتها و وکلا و غیره را ـ که نسبت به دولتهایشان شباهت بیشتری بهم دارند زیاد ارزیابی می‌کنند.

بگذارید بحث را با راه چاره برای بارزترین موضوع یعنی مسأله ***افزایش تعداد*** آغاز کنیم. در مورد غلبه بر تأثیرات روی دیپلماسی دوجانبه در پایتختهای بزرگ که هر دولتی می‌خواهد در آنجا نمایندهٔ دیپلماتیک داشته باشد کار زیادی نمی‌توان انجام داد. هیچ دولتی نمی‌خواهد که دولت دیگر را از بازگشایی سفارت دائم تنها به این علت که سفارتهای زیادی وجود دارد باز دارد!

تنها چاره‌ای که در مقابل حکومت میزبان گشوده است وسعت بخشیدن به اندازهٔ وزارت امور خارجه‌اش است: که همچنین برای رسیدگی به دامنهٔ وسیعی از موضوعاتی که امروزه دولتها می‌خواهند با یکدیگر به بحث بگذارند و وارد گفتگوهای دیپلماتیک بکنند توسعه می‌یابد. در اکثر دولتهای پیشرفته، این توسعه قبلاً صورت گرفته است.

در دولی که هنوز آرزوی دستیابی به چشم‌انداز وسیعی از جامعهٔ بین‌المللی دارند، بار مضاعف عظیمی بر دوش بخش‌های دیگر حکومت که به جنبه‌های روابط و دولت با دول دیگر و به نهادهای جامعهٔ بین‌المللی می‌پردازند گذاشته می‌شود. نه تنها بروکراسی نباید وسیع تر شود.

مقامات ارشد و خصوصاً اعضای یک کابینه یا معاونشان با دشواری فزاینده‌ای می‌توانند از هر دولت و مسائل هر یک با تمامی شرایط خاصشان آگاهی مفصلی داشته باشند تا داوریهای معتبری انجام دهند. البته این مشکل حتی در نظامهای دولتی اروپایی و نظامهای قبلی وجود داشت. امّا همچنانکه پیچیدگی بیشتر می‌شود. دول و مسائل گروهی ضرورت بیشتری می‌یابد تا برای حفظ یک دید کلی بکوشند که نتیجتاً به انعطاف ناپذیری می‌انجامد و نیز توصیه‌های متخصصان مسائل منطقه‌ای رابیشتر بپذیرند و تصمیمات روزانه را به دست آنها بسپارند. گرچه تمرکز توجه این متخصصان بر مسائل محلی و محدود باعث می‌شود تجسم کردن مسائل مذکور در تصوری گسترده‌تر برایشان دشواتر شود.(میل به دوری جستن از این نزدیک بینی حُرفه‌ای یکی از دلایلی است که پیوسته حکومتها را وادار می‌کند تا وظایف متنوّعی را به مأموران دیپلماتیک خود بسپارد تا دامنهٔ آگاهی آنها را وسیع گردانند)

گرچه، افزایش تعداد جدیّ‌ترین تاثیر خود را بر دیپلماسی چند جانبه و خاصه دیپلماسی همه‌جانبه می‌گذارد، جائیکه نمایندگی جهان شمول معیار مشخصی است یک علاج آسان و روشنی که مکرراً بکار می‌رود پذیرفتن سقف اثربخشی در آن نهادهای بین‌المللی است که جهان شمولی و برابری رسمی لازم است، همانطوریکه مثلاً در اکثر ارگانهای سازمان ملل اینگونه است و نیز واگذاری بحثهای جدّی پیرامون مسائل مهم و دشوار به کنفرانسهای ویژه‌ای است که مسائل متکّثر دولتها در آنها کمتر بچشم می‌آید. نیازی نیست که از همهٔ دولتها خواسته شود چنین کارهای غیررسمی در دیپلماسی جمعی انجام دهند چرا که دولتهای عضو همگی دارای اهمیت یکسانی در بحثها نیستند. امّا، گرچه ممکن است انجام این کار برای ادارهٔ بحران باشد، بجای اینکه مسائل متکّثر را حل کند فقط از آنها می‌گریزد.

دو گرایش عمده‌ای که دیپلماسی جمعی معاصر برای رسیدگی به پیچیدگیهای ناشی از وسعت و تفاوتهای کلی پرورش می‌دهد ***انتقال منطقه‌ای و سازمان بلوکی است.***

انتقال منطقه‌ای در چارچوب سازمان ملل توسعهٔ خودبخودی بوده است. سازمان ملل در ماده ۵۲ منشور جایگاهی را برای سازمانهای منطقه‌ای در نظر گرفته است امّا سازمان جهانی خودش بعنوان «انتقال دهنده»ای که زیر مجموعه سازمانهای منطقه‌ای را پرورش دهد عمل نمی‌کند. سازمانهای منطقه‌ای نظیر سازمان وحدت آفریقا بطور مؤثری بعمل آمده است و قدرتش توسط دول هم فکری که مجموعهٔ جهانی را بزرگتر از آن می‌دانند که بتواند اهداف خاص

مشترک آنها را دربرگیرد افزایش یافته است. پذیرش روبه رشدی وجود دارد که بسیاری از مناطق از قبیل امریکای لاتین یا آفریقا و اروپای غربی دارای هویت و منافع منطقه‌ای خود باشند. آنها در قبال مسائل جهانی مسائل منطقه‌ای و نیز شباهتهای فرهنگی و تاریخی دارند که باید با هم رسیدگی کنند و دولی که هر منطقه شامل می‌شود در مراحل مشابهی از رشد قرار دارند. بنابراین، رسیدگی به بسیاری از مسائل در درون خود راحت و کار آمد است. چنین سازمانهای منطقه‌ای جاذبه مضاعفی دارند مبنی بر اینکه دول قدرتمندتری که خارج از منطقه قرار دارند و از زمانهای قدیم منافعی در آن داشتند از آن مستثنی می‌گردانند و از اینرو مطلوب دولی است که به تازگی از قید استعمار درآمده‌اند. امّا، پذیرش 'قواعد قاره‌ای' در چنین گروههای منطقه‌ای که مشمول همهٔ دولتهای یک قاره بشود و مستثنی کردن همسایه بزرگی چون ایالات متحده را که می‌تواند سازمان‌های منطقه‌ای را تحت‌الشعاع قرار دهد دشوارتر است. همچنین در برخی از کشورهای کوچکتر واهمه‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه در صورتیکه تمامی نفوذهای دیگر را خنثی کنند، تحت سلطهٔ قدرتمندترین دولت یا دول منطقه درآیند. سپس، رابطهٔ جوامع منطقه‌ای با سازمان ملل، میزان انتقال آنها از سازمانهای مرکزی و جهانی و تعیین حدود مناطق مختلف احتمالاً موضوعات مورد بحث و در معرض تغییر و تحول باقی می‌مانند.

برخی از مجریان و ناظران به رشد مجامعی چون سازمان وحدت آفریقا به سازمان ملل منطقه‌ای کمک می‌کنند و بسیاری از وظایف مجموعهٔ گستردهٔ جهانی را عهده‌دار می‌شود و همزمان فنون مصالحه و اجبار را که در تجارت و دیپلماسی موثر جمعی اصلند و تنها در گروه محدود و یکپارچه‌تر قابل اجرا است، را توسعه می‌دهند. بی‌شک هنوز در چنین مجامعی سقف سودمندی باقی است خاصّه در مواردی که موضوع صلح و امنیت و کمک مالی در میان است. بعضی افراد آنرا روند قهقهرایی می‌پندارند و دیگران آنرا حرکتی بسوی بازدهی بیشتر و بدور از سلطه قدرت بزرگ می‌بینند.

ساماندهی بلوکها در سازمان ملل و در سایر مجامع و کنفرانسهای دارای نمایندگی گسترده از یک نظر مشابه اوایل تاریخ احزاب سیاسی در مجالس قانونگذاری دموکراتیک است. که در آن اعضایی که بطور کلی اهداف و بینش یکسانی داشتند با هم مشورت می‌کردند و رأی می‌دادند و بمنظور بازدهی بیشتر معمولاً تحت یک رهبر عمل می‌کردند. امّا بخاطر سپردن این مطلب مهم

است که در حالیکه اعضای یک مجلس قانونگذاری تنها با یک حکومت اجرائی در دولت سر و کار دارند، هر فرستادهٔ دیپلماتیک در سازمان ملل و کنفرانسهای دیگر نماینده و سخنگوی مجری یا حکومت مستقل متفاوتی است هماهنگی در رأی دادن و سیاست در چنین کنفرانسهای دیپلماتیک جمعی مساله به توافق رسیدن ذیربط است. این توافق معمولاً از طریق کانال دیپلماسی دوجانبه حاصل می‌شود. در گذشته شیوهٔ معمول مذاکره مستقیم دو مرکز ذیربط بود و سپس دستوراتی که برای هماهنگی تاکتیکها تا حد توافق صادر می‌شد به فرستادگان حاضر در کنفرانس ارسال می‌گردید. غالباً. تمایل جدید بر این قرار گرفته که مذاکرات دو جانبهٔ بین‌دیپلماتهایی انجام شود که درسازمان ملل دارای اعتبارنامه‌اند از یا در کنفرانس ویژه‌ای که به مسائل مربوط آشنایی بیشتری دارند و آگاهی بیشتری از نحوهٔ تأثیرگذاری سیاست خاص مشترک بر بسیاری از مسائل دیگری دارند که آنها نیز در معرض بحثهای جمعی قرار دارند. امّا این امر صرفاً یک مسأله فن دیپلماسی و انتخاب خط مشی است: آن موضوع از نیاز ماموران دیپلماتیک به روشن کردن سیاست بلوکشان برای حکومت خود بر سر هر مسأله‌ای صرف‌نظر نمی‌کند. بلوکهایی که بدین طریق ایجاد می‌شوند عملاً به سادگی و بازدهی بیشتر مذاکرات منجر می‌شود: آنها تعداد متغیرها را به میزان اراده کردنی تقلیل می‌دهند. امّا بلوکها را عمدتاً قرابتها و سیاستهای حکومتهای داخلی و اتحادها و توافقنامه‌هایی که دول مربوط از قبل بسته‌اند و بندرت نظرات شخصی نمایندگان بسان مجالس قانونگذاری تعیین می‌کنند. بطور خلاصه، بلوکها نشانگر واقعیتهای مرزبندی ایدئولوژیکی است که در خارج از کنفرانس رایج است و بطور روز افزونی حاکی از مشترکات فرهنگی است از قبیل مشترکاتی که دول اسلامی را بهم متصل می‌کند. بنابراین، قاعده‌بندی الگوهای غیررسمی موجود از رأی‌گیری بلوکی در بسیاری از جهات برای ساماندهی مؤثرتر اجلاسها و کنفرانسهای همه جانبه و گسترده چارچوب مفیدی ارائه می‌دهد. اما رای گیری بلوکی رسمیت یافته برای یک جلسهٔ سفرا کمتر مناسب است تا به یک مجلس قانونگذاری شاید انجام اینکار مانع از انعطاف دیپلماتیک، چه در مذاکرات دوجانبه و چه در مذاکرات جمعی شود و دیپلماسی حقیقی را به خارج از مجامع همه جانبه سوق دهد و همینطور سقف سودمندیشان را کاهش دهد. بسیاری از دول کوچک و غیرمتعهد عدم اطمینان خود را نسبت به آن نشان داده‌اند.

معروفترین نمونهٔ تلاش برای سازماندهی بلوکها در سازمان ملل پیشنهادی بود که

اتحاد جماهیر شوروی سابق در دههٔ شصت برای ساماندهی دول عضو به سه گروه کلی ارائه کرد: غرب، دول کمونیست و طرفدارانشان و جهان سوم متشکل از ملل غیرمتعهد. دبیرکل دارای سه معاون که هر کدام نماینده یک گروه بودند، همیشه، و از طریق توازنی بین سه بلوک حفظ می‌شد. دولی که مخالف این طرح بودند دلایل معتبری برای اینکار داشتند. از جمله اینکه جنگ سرد را تداوم می‌بخشید. نمایندگی شوروی سابق کنترل نامعقولی بر اعضای کمتر مطیع بلوک کمونیست می‌یافت که احتمالاً شامل چین کمونیست نیز می‌شد در حالیکه در غرب و خاصه در بلوک جهان سوم آن اندازه اعمال کنترل وجود نمی‌داشت. امّا پیشنهاد شوروی جنبه‌های ساختاری نیز داشت و ممکن بود به بازدهی بیشتر سازمان ملل کمک کند. کنفرانسهای ویژه‌ای خارج از سازمان ملل از قبیل کنفرانسهایی که به امنیت اروپا می‌پردازد عملاً الگوهای نسبتاً ثابتی دارند که نشانگر اتحادها و بلوکهای سیاسی موجود است. این واقعیت که شماری از دول عضو که قادرند خط سیری را که در مسائل مختلف برمی‌گزینند هماهنگ سازند باعث ساده‌سازی مذاکرات می‌شود، که حتی با وجود چنین ساده‌سازی عمده‌ای باز شدیداً پیچیده باقی می‌مانند. این امر برای مثال مسائل پیچیدهٔ رشد و توسعه در کنفرانس سازمان ملل را دقیق و روشن می‌سازد.

گرایش بسوی منطقه‌گرایی و بلوکها اشتراک زیادی با هم دارند. بسیاری از بلوکهای دیپلماسی جمعی عملاً گروههای منطقه‌ای هستند. افزایش دولتها که اکثرشان بسیار کوچکند به انجام و پیشرفت کار و ساماندهی مذاکرات دیپلماتیک بین گروههایی از دولتها منجر شده بجای اینکه بین تعداد زیادی از دول خاص صورت گیرد تا مذاکرات نسبتاً گسترده را اداره کردنی نگه دارد. گاهی اوقات ممکن است این دولتها در کنفرانس یا تحت نظارت یک دولت بزرگ گردهم آیند. مهم است که دولتهای مجزا در این گروهها، مگر اینکه واقعاً استقلالشان را از دست داده باشد، همواره دیپلماسی جمعی خود را برپایه گروهی و از طریق دیپلماسی خاص دو جانبه ابتدا با دول دیگر گروه به منظور دستیابی به یک موقعیت مشترک مطلوب و سپس با دول مهمتر و دول متزلزل‌تر در گروههای دیگر کامل کنند.

مسائلی که از تنوع زمینه‌های فرهنگی و میزان پیشرفت دولتهایی که نظام مدرن جهانی را می‌سازد. برمی‌خیزد پیچیده‌تر از اینها است. اینکه امروزه اشکال بکار رفته دیپلماسی عمدتاً در

اروپای غربی تکامل یافتند و اکنون بسیار فراتر از چارچوب اصلی فرهنگی که متوّلی آن بود رفته است، از نظر تاریخی درست است. سنتهای تاریخی و فرهنگی و الگوهای اجتماعی موقع انتقال از تمدنی به تمدن دیگر بیش از فوت و فن تکنیکی نیاز به تطبیق دارند. بنابراین حائز اهمیت است ـ و مسلماً انتقال را سهل کرده است ـ که تا به امروز در وفق دادن کشورهای غیراروپایی و توسعه نیافته با گفتگوهای دیپلماتیک عملاً نیاز به تغییرات اندکی بوده است.

تداوم تجربه دیپلماتیک به سبب خودداری سرسختانهٔ دول تأسیس یافته اروپایی الاصل، غربی یا کمونیستی، از پذیرش تقاضاهای اصولی دول جدید غیراروپایی نیست. دلایل متعددی برای تمایل دول تأسیس یافته به اصلاح قواعد و عملکرد جامعهٔ بین‌المللی وجود دارد.

اولاً، از جنگ جهانی دوم تحولاتی در روش دیپلماتیک به دلایلی غیر از تقاضاهای دول جدید صورت گرفته و برخی از آنها بطور تصادفی با نیازهای دول جدیدتر و کوچکتر مطابق بود.

دوماً، تحولات خاصی که این دولتها خواستارش بوده‌اند چندان مهم یا جادادنشان در قالب موجود چندان مشکل نیست.

سوّماً، این قالب که برای یکبار به جهت تناسب با نیازهای دول جدید اصلاح شد بخصوص به نفع آنهاست زیرا استقلال سیاسی‌اشان را تثبیت و تحکیم می‌بخشد. در حالت تعادل آنها سود ناشی از حفظ این قالب را بیش از ناراحتی‌هایی می‌بینند که هنوز ممکن است برایشان داشته باشد.

چهارماً، در نظام اروپایی بطور سنتی مخالفت عمده‌ای با تغییرات اشکال گفتمان بین دول در جهتی که دولتهای جدید پیشنهاد کرده‌اند وجود نداشته است. دول تازه تأسیس بخوبی آگاهند که ماهیت و هدف دیپلماسی تطبیق و تنظیم است و اینکه هر چه دیپلماسی مؤثرتر باشد دیپلماتها و دولتمردان بیشتری خودرا جای طرفهای مذاکره کننده می‌گذارند و نیازها و الگوهای فکری کسانی راکه با آنها سروکار دارند بیشتر درک می‌کنند.

در دورهٔ جنگ سرد رقابت بین دو بلوک رقیب بخاطر وفاداری یا حداقل بیطرفی دول جدید و غیر متعهد جهان سوم شدید بود و این رقابت تطبیق بیشتر قواعد را با نیازهای دول غیرمتعهد تأمین می‌کرد در صورتیکه چنین دولی پیشنهاداتی داده یا خودشان نوع آوریهایی را برای تأمین نیازهای خاصشان اتخاذ کرده باشند. امّا آنها اینکار را در حدّ چشمگیری انجام ندادند. همچنین مشکلاتی راکه دول کوچک و جدید موقع شرکت در گفتگوی رایج دیپلماتیک تجربه می‌کنند در

طول دوره جنگ سرد با تمایل دو گروه رقیب دول توسعه یافته برای تلقی کردن بزرگترین و از نظر فرهنگی توسعه یافته‌ترین کشورهای غیرمتعهد چون هند و چین بعنوان سخنگوی کل جهان سوم کاهش یافت. دول غرب در بین خود همچنان به اجراء و اصلاح اهرمهای دیپلماتیکی که با آنها آشنا بودند، ادامه دادند. خصوصاً اتحاد جماهیر شوروی سابق و سایر حکومتهای کمونیست مرتبط با آن در بکار گرفتن اهرمی که مفید می‌دانستند و در پذیرفته شدن بعنوان طرفین برابر در اجرای آن مصر بودند. در نتیجه، هند و چین و دیگر حکومتهای غیراروپایی سازمان یافته شرکت در دیپلماسی جهانی را طبق اصولی که در عمل یافتند به نفع خویش دیدند و هیچگونه تغییر اساسی را پیشنهاد نکرده و یا به کار نگرفته‌اند.

در یک سطح اساسی‌تر، دول جدید و غیراروپایی تغییر بسیار اندکی در نحوهٔ اجرای عمل دیپلماتیک خواستار شده‌اند به دلیل مضاعفی که ساکنان کشورهای سابقاً مستعمره علیه سلطهٔ اروپائیها دقیقاً به همان طریق که از استعمارگران تحصیل کردند، طغیان کردند. قالبی که رهبران آگاه سیاسی قبل از بدست آوردن استقلال از آن ترسیم کردند ملت، دولت و غالباً سوسیالیسم بود. آنها و پیروانشان با التزام به این مفاهیم دریافته‌اند که بکارگیری کامل آنها تنها از طریق شرکت در جامعهٔ بین‌المللی موجود دولتها امکان پذیر است. اگر رهایی از قواعد اروپایی بمفهوم استقلال سیاسی «ملل» جدید در دول بازسازی شده سابقاً مستعمره است، پس به مفهوم شرکت در ترکیب غالب و جاری حیات بین‌المللی براساس برابری رسمی نیز هست. دولت خواهی، نظام دولتی خواستن است. از اینرو رهبران دول جدید، بی‌توجه به شکل داخلی حکومتشان داشتن گفتمان دیپلماتیک با دول دیگر بشکل فعلی را لازمه یا نتیجهٔ دولت خود می‌دانند. این یک شرط است هر چقدر هم شکل تأثیرات بر مرحلهٔ سیاسی بین‌المللی ناخوشایند باشد. و نظم بین‌المللی صحنه‌ای است که از طریق بهم وابستگی دول جدید در محدوده وابستگی - برخی اوقات ناامید کننده و درد آور است - می‌مانند و عاقبت تضاد علی‌الظاهر را می‌پذیرند که از یکطرف بهم وابستگی سبب می‌شود تا بر دول دیگر فشار وارد سازد و از طرف دیگر آزادی عمل آنها را محدود می‌کند.

بنابراین رهبران دول جدید خواهان آنند که به نشان اثبات دولتی و ملتی بودنشان بعنوان عضو کامل جامعهٔ بین‌الملل پذیرفته شوند. آنها نمی‌خواهند از نظام جهانی صرف‌نظر کنند بلکه

می‌خواهند موقعیت خود را در آن بهبود بخشند. مایلند پروتکل و کنوانسیونهای دیپلماسی در مورد خود و فرستادگانشان بطور کامل رعایت شود. برای غربیها که اشکال مراودات دیپلماتیک دربافت فرهنگی آنها پرورش یافت این اشکال خصوصیت قراردادی و عرفی دارند که با تحولات اجتماعی باید مورد اصلاح قرار گیرند. برای کسانیکه از بیرون وارد گفتگوهای دیپلماتیک می‌شوند به اصطلاح این اشکال دارای ارزش نشان موقعیتی هستند که در خصوص آنها مورد اغماض یا حذف قرار نمی‌گیرد. برای مثال، در حیات دیپلماتیک مسکو دیپلماتهای شوروی سابق دریافتند که ملاحظاتی نظیر شام مفصل، گوشتهای سرخ کردهٔ تشریفاتی، ملاقات در فرودگاه را بخصوص نمایندگان دول جدید رعایت می‌کنند در حالیکه سفرای قدرتهای اروپایی بیشتر بسمت ملاقاتهای غیررسمی و دوستانه و حذف مراسم تشریفاتی گرایش دارند تا بر گفتگوهای پرثمر تمرکز بیشتری یابند. این همان چیزی است که انتظار می‌رود. هر چه امنیت موقعیت اجتماعی فرد بیشتر باشد. برخورد راحت‌تر و دوستانه‌تری دارد.

سختگیری دیپلماتیک شاید پدیده زودگذری باشد. به مرور زمان، نحوهٔ اجرای عمل دیپلماتیک دچار تحول می‌گردد. گرچه نمی‌توان مشخص کرد که این تحولات که بتدریج از روند طولانی چانه‌زنی دیپلماتیک و رموز تغییر یافتهٔ یکجانبه هدایت آن پدیدار می‌شوند، چه مسیری را در پیش خواهند گرفت. احتمال می‌رود که برخی ارزشها و تصورات اروپایی که بنای گفتگوهای دیپلماتیک را می‌سازند در مرحله بعدی تنظیم به جامعهٔ جهانی بین‌المللی نسبت به اشکال صوری و بیرونی آنها دچار تحول بیشتری شوند.

تحولات مهمتر از سومین جنبهٔ تکثیر یعنی بی‌تجربگی حکومتی و عدم توانایی اکثر دول جدید و کوچک ناشی می‌شود. عدم تجربه بخصوص در حوزهٔ بین‌الملل چشمگیر است، هر چند، اکثر دولتهای جدید قبل از استقلال رسمی تا حدودی با ادارهٔ امور داخلی از طریق خودگردانی محدود آشنایی پیدا کرده بودند.

طبیعتاً نمی‌توان از دول جدید انتظار داشت که دارای تجارب حکومت، منابع انسانی ماهر، پول یا درک و فهم مسائلی غیر از مسائل خود باشند که داشتن این مسائل به آنها کمک می‌کرد از همان ابتدا در شبکهٔ مدرن دیپلماتیک که با افزوده شدن هر دولت جدید و متفاوت پیچیده تر می‌شود، موفقتر عمل کنند. از اینرو در مورد راه و روشهای اقتباس اجرای دیپلماتیک در دول کوچکی که دارای ظرفیتهای محدود و جوامع توسعه نیافته‌اند تفکر بسیاری شده است. رهبران

سیاسی دول جدید، قدرتهای استعماریی که مهّیای تحّول قدرتند، نمایندگیهای یاری رسانی، کارکنان سازمانهای بین‌المللی نظیر سازمان ملل، بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و دبیرخانه مشترک‌المنافع و مقامات دانشگاهی همگی براساس تجربیات مختلفشان مساعدتهای بزرگی در این مبحث کرده‌اند.

استقرار یک مأموریت دیپلماتیک مثلاً از سوی ایالات متحده یا روسیه یا بریتانیا و فرانسه مسلماً بسیار فراتر از منابع دولت کوچک جدیدی با معدود نخبگان تحصیلکرده قرار دارد دولتی با منابع محدود بسرعت به مسائل عمده و اولیه‌ای برخورد می‌کند در حالیکه تعداد افرادی که دارای تجربه و تعلیم کافی برای انجام مؤثر مأموریت دیپلماتیک هستند بسیار محدود است، مهارتهای اندکشان در بسیاری از نقشهای اساسی دیگری مورد نیاز است و تنها تعداد انگشت شماری قادر خواهند بود همه یا غالب وقت خود را وقف گفتگوهای دیپلماتیک کنند. در چنین شرایطی نخبگان ـ معدود افرادی که دول جدید کوچک را می‌گردانند ـ طبیعتاً بیشتر به آگاهانیدن جامعهٔ بین‌الملل از وجود' ملت' جدید بمنظور متجلی ساختن حضورش می‌پردازند به عبارت فرانسوی، هدف آنها اینست که خود نشان دادن 'Se faire ualoir' جدی گرفته شود. آنها به ملاقاتهای دولتی و تشریفاتی حاکمان و سران حکومت ارزش می‌دهند هم بخاطر ارزش سمبلیکشان و هم بخاطر اینکه قدرت تصمیم‌گیری در این دول به دست حاکم مطلقی است که می‌داند به روش دیپلماسی اروپایی از طریق میانجیگرها عمل کردن نسبت به تماس مستقیم اثربخشی کمتری دارد. دولت جدید از طریق ملاقاتهای دولتی در حین هدایت یا انجام امور مهم حضورش را اعلام می‌کند. همچنین نخبگان گرایش به سمت ابقای سفرای مقیم برای متجلی ساختن حضور دولت جدید در مراکز خارجی و نمایندگان موقتی در مجامع و کنفرانسهای بین‌المللی دارند که به دولت جدید افق دید لازم را می‌بخشد بجای اینکه وزارت امور خارجه کارآمدی بسازد که شواهد را مقابله و تطبیق کند و سیاستهای جایگزینی را تعیین نماید. در نتیجهٔ این امر، نسبت دو دیپلمات حرفه‌ای در خارج به یک دیپلمات در داخل کشور که نسبتی تقریبی است که اکثر دولتهای بزرگ و مجرب مفید ارزیابی می‌کنند ـ در دول کوچک جدید در صورت تحقق بتدریج انجام می‌گیرد. سفرای آنها جریانی از اطلاعات را نمی‌فرستند که در عوض سیل مداومی از فرامین و راهنمایی دریافت کنند. اغلب آنها در مورد کنفرانسهای بسیار حائز اهمیت

برای دولت دستورات مفصّل و مختصری دریافت می‌کنند: برای مثال در مورد موریس کنفرانسی دربارهٔ سهام و قیمت شکر. در مسائل دیگری از قبیل بحث بر سر مسائل اصولی در مجمع عمومی سازمان ملل، نمایندگان دول جدیدی که معمولاً قرابتی با گروه حاکم دارند آزادی زیادی دارند و در چنین مواقعی هر آنچه آنها می‌گویند ممکن است با سیاست نهایی حکومتشان مطابقت نکند. امّا، تجربه و توصیه دول پیشرفته‌تر به آگاهی یافتن از نیاز به مقابله عملی سیاست و طبقه‌بندی فرامین در مقابله با جنبه‌های تشریفاتی و نمایندگی دیپلماسی حاضر منتهی می‌شود. بسیاری از دول کوچک روابط مستقل خویش را با دول دیگر و مجامع بین‌المللی از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر یا اعزام فرستادگان بخارج و دریافت فرستادگان از طرف قدرتهای خارجی و ثبت کردنهای ساده در دفتر خود بدون تأسیس یک وزارت مجزای امور خارجه آغاز می‌کنند. با اینحال حکومتهای جدید بزودی به مزیت داشتن یک وزارتخانه کوچک رسیدگی جهت نظارت و هماهنگی روابط با بقیّه جامعهٔ بین‌المللی پی می‌برند.

خوشبختانه، بسیاری از مستعمرات سابق تعداد اندکی وزارت، دیپلماتهای حرفه‌ای و سایر کارمندان کشوری دارند که در دورهٔ انتقال در خدمت قدرت امپریالیسم بودند. این افراد به اصطلاح پیچ و خم‌های دیپلماتیک را می‌شناسند. اغلب آنها بیش از نیازشان خواهان تأسیسات بزرگتر دیپلماتیک هستند امّا از سوی دیگر آنها قادرند در دستگاه حکومتی یا دیپلماتیک یک قدرت امپریالیستی یا سازمان بین‌المللی از تجارت گذشته‌اشان استفاده کنند تا روشهای کسب اطلاعات لازم و تعدیل دخالت مجامع بین‌المللی، قدرت استعماری سابق و سایر منابع در موضوعات واقعاً مهم برای دولت جدیدشان را بدست آورند. طبق تجربه‌ام موفقترین نمونه‌های این نوع دیپلمات تعلیم دیده قدرت استعماری که نمایندگی دولت جدیدی را بعهدهٔ دارند در کشورهای سابق فرانسوی آفریقا دیده می‌شود. کسانیکه از برخی دول مشترک‌المنافع جدید هستند نیز استفادهٔ موثری از تربیت استعماری خود کرده‌اند.

این مسأله که یک دولت کوچک چه تعداد سفارت و مأموریتهای مقیم خارج را دایر کند در خور توجّه ویژه‌ای است. این امر مسائل وسعت را پیش می‌آورد که نیاز به دقت خاصی دارد. میزان حداقلی که دول جدید کوچک بجز چند دولت بسیار کوچکی که بندرت خواهان گفتگوهای بین‌المللی هستند ـ معمولاً سه مأمور دیپلماتیک است: یک مأمور به سازمان ملل (که نگاهی اجمالی به آن خواهیم افکند)؛ دیگری به مرکز قدرت استعماری سابق و سومی به

یک دولت مهّم دیگر و معمولاً همسایه اعزام می‌شود. سفارتهای دوجانبه یقیناً سفارتهای چندگانه می‌شوند که علاوه بر کشوری که در آن اقامت دارند به چند دولت دیگر نیز دارای اعتبارنامه می‌شود و از طریق ملاقاتهای دوره‌ای کوتاه مدت به انجام امور با آنها خواهند پرداخت. برخی از دول دیگر همان اجرا را بکار خواهند بست. برای دول سابقاً مستعمره یک سفارت دائم درمرکز قدرت استعماری سابق بارزترین نیاز است.

استقلال رسمی سیاسی گام مهمی بسوی ایجاد دولت کاملاً مجزایی است، امّا در روند رهایی از قیدو بند بخصوص برای دول کوچک و ضعیف بندرت آخرین گام است و صف‌بندی سیاسی‌اشان در امور جهانی هرچه باشد. روابط نزدیک با قدرت استعماری سابق خاصه در حوزهٔ اقتصادی احتمالاً به مدّت چندین سال باقی می‌ماند. بعلاوه، اکثر دولتهای جدید قبل از رسیدن به مرحلهٔ استقلال مورد بحث نماینده شبه دیپلماتیکی در مرکز دولت استعماری دارند و جریان مداوم کمکها، تجارت، ارتباطات، آموزش و تسهیلات مختلف فنی نیاز به یک کانال ارتباط دیپلماتیک به شکل مبادلهٔ مأموران سیاسی دائم را ضروری می سازد تا بتوان از عهدهٔ گفتگوهای فعال پس از استقلال برآمد.

تأسیس سفارتهای دائم در مراکز دیگر و تداوم گفتگوی دیپلماتیک با سایر دول از طریق ملاقاتهای ضروری پنجره‌های مجزای دوجانبه‌ای را به دنیای امور بین‌المللی می‌گشاید. از طریق چنین کانالی حکومت دولت جدید می‌تواند آموخته‌های خود از مرکز استعمارگر سابق و سازمان ملل را مورد ارزیابی و موازنه قرار دهد. بسیاری از دول جدید داشتن بیش از یک چنین پنجره‌ای را مفید می‌دانند علی‌الخصوص در دول توسعه یافته‌ای که پیشنهاد مساعدت می‌نمایند. دول دارای همسایگان محلی نیز گشودن تماسهای دائم دیپلماتیک با آنها را مناسب می‌بینند. داشتن روابط دیپلماتیک با کشورهایی که دارای منبع جمعیتی هستند و سایر دولی که منافع اقتصادی و غیره یکسانی دارند غالباً سودمند است.(برای مثال، جزیره موریس از همسایگان به‌دور است اما دارای جمعیّت بزرگی از ریشه هندی است و با قیمتهای شکر سروکار دارد.)

دیپلماسی چند جانبه دول جدید کوچک بطور کلّی بر سه نوع است. اوّلاً از نظر سیاسی و سمبلیکی و غیره، مهمترین نوع از طریق شرکت در فعالیتهای سازمان ملل از جمله مجامع

وابسته، منطقه‌ای و فنّی آن است. دوماً سازمانهای چند جانبه نظیر دبیرخانه کشورهای عضو جامعه مشترک‌المنافع و نهادهای فرانسوی زبان هم‌سو، و مرتبط با جامعهٔ اقتصادی اروپا از نظر فنی و اقتصادی می‌توانند بسیار سودمند باشد. بطور کلی آنها باعث بروز ابتکار دیپلماتیک می‌شوند که نیازهای دول جدید می‌طلبد. و سوماً، شرکت در مذاکرات چند جانبه برسر کالا از نظر اقتصادی برای اکثریت چنین دولتهایی حیاتی است و گاهی اوقات مثلاً در مورد اوپک سودآوری بالایی دارد امّا ماهیتاً دورهٔ محدودی دارد.

بسیاری از دول کوچک و متخصّصان بین‌الملل در دول بزرگتر از اصلاح اجرای فعلی دیپلماتیک حمایت کرده‌اند بطوریکه این دول را قادر سازند تا مأموران سیاسی خود را به سازمان ملل نه تنها برای انجام وظایف فعلی‌اشان بلکه بطور فزاینده‌ای بعنوان جایگزینی برای دیپلماسی وسیع دوجانبه اعزام کنند. عبارت «دیپلماسی از طریق سازمان ملل» را وقتی سخنگویی برای دنیای توسعه نیافته بکار برد همزمان دارای چندین معنابود. تا حدودی نشانگر اصرار نمایش بر برابری رسمی تمامی دول مستقل در نظام دولتی بزرگ و کوچک، توسعه یافته و عقب مانده است. همچنین به معنی استفادهٔ ارگانهای سازمان ملل و بخصوص آراء مجمع عمومی سازمان ملل بمنزله فشاری بر دول قدرتمند و توسعه یافته است. دول توسعه نیافته در عین حال که تعداد و تجاربشان افزایش یافته این فن دیپلماتیک را بطور چشمگیری توسعه داده‌اند و همچنان در پی‌آنند که فشار خود را مؤثرتر سازند. امّا سوّماً و با وضوح کمتری، بسیاری از حکومتهای دول کوچک می‌خواهند از طریق نمایندگی مؤثر واحدی در نیویورک اشکال رسمی و دوجانبه گفتگو با اعضای دیگر جامعهٔ بین‌الملل را که با آنها مأمور سیاسی توانا و دائمی مبادله نمی‌کنند متمرکز سازند. اثربخشی چنین اقتباسی از دستگاه دیپلماسی هنوز در بسیاری از کشورهایی که آنرا به اجرا می‌گذارند در مقایسه با معیارهای پیشرفته بسیار محدود است. گرچه برای برخی از دولتها واقعاً راحت و مناسب است که بتوانند امور دوجانبهٔ خود را به این روش مبادله کنند. اگر اجرای این روش همانطور که احتمال می‌رود بطور عموم پذیرفته شود، نمایندگیهای دول بزرگتر در سازمان ملل مجبور خواهند شد تا خود را برای مقابله با کثرت موضوعات دوجانبه‌ای که در دستور جلسه سازمان ملل قرار ندارند مجهز سازند و دول کوچکتر مجبور خواهند شد تا ارتباط مرتب و حساستری بین حکومت داخلی و نمایندگیشان در سازمان ملل فراهم کنند. به این طریق سازمان ملل ممکن است بعنوان مرکزی برای مذاکرات خصوصی

دیپلماتیک در قبال فشار و مباحثات عمومی رشد یابد. بنابراین دیپلماسی دوجانبه از طریق نمایندگیهای سازمان ملل به دول کوچک کمک می‌کند هم بخاطر اینکه وقتی از عهده تعداد زیادی از ماموران توانای دیپلماتیک بر نمی‌آیند از همان یک مأمور توانای سیاسی حداکثر استفاده را بکنند و نیز به این علت که فضای سیاسی و تصورات سازمان ملل از برابری تمامی دولتها حمایت می‌کند. با اینحال، مذاکره بین نمایندگان سازمان ملل نقص آشکاری دارد. مذاکره بین دو فرستاده که شاید هیچکدام در مسأله مورد نظر کارشناس نباشد نسبت به ترتیبات سنتی دوجانبه یک حکومت که در مرکز خود با فرستاده دیگری مذاکره می‌کند که حداقل در زمینهٔ مسائل دوجانبه دو دولت آشناست سردتر و غیرمستقیم‌تر است. لازم است بین نمایندگان سازمان ملل با احتساب کارشناسی که دو حکومت اعزام می‌کنند تکمیل شود، عملی که با مسافرتهای هوائی سریعتر و آسانتر انجام می‌پذیرد.

دول جدید کوچک اغلب به سازمانهای همه جانبه نظیر سازمان ملل و نیز به گروههای بین‌المللی محدودتر و دول توسعه یافته خاص برای مساعدت فنی در دیپلماسی چشم می‌دوزند. زمینه‌های عمده‌ای که در این مساعدتها ارائه می‌شود عبارتند از: اطلاعات، تجزیه و تحلیل سیاسی و توجه دادن به مذاکرات و فعالیتهایی که می‌تواند بر منافع دولت جدید تأثیر گذارد. کمک اجرایی و فنی با ارتباطات، امنیّت، ترجمه، فراهم کردن منشی در کنفرانسها و عملیّات مشابه، و به دست گرفتن عمل دیپلماتیک به نیات از دول کوچک در کشورها و مذاکراتی که بطور مستقیم نمایندگی ندارند. وقتی چنین کمکی را ارگانهای سازمان ملل به دول کوچک عضو یا دولتهای ذره‌ای همراه مهیّا می‌کنند. معمولاً تردیدی وجود ندارد که مساعدت و اطلاعات داده شده وجه تمایلات سیاسی یا اقتصادی دارند که بیشتر در جهت منافع قدرت یاری رسان قرار می‌گیرد تا در خدمت منافع دولت گیرنده با اینحال سازمان ملل خدمات کیفی یا کیسه‌ای، سیستمهای رمزی، تجزیه و تحلیلهای محرمانه از سیاستهای و مقاصد دول دیگری که دولت جدید کوچک ممکن است دارای اطلاعات نادرستی در موردشان باشد فراهم نمی‌کند و در جائیکه دولتی نمایندگی ندارد به نیات از آن دولت از منافع ملی‌اش حفاظت نمی‌کند. بنابراین دول جدید آشکارا یا محتاطانه به قدرت استعماری سابق و به چند دولت بزرگ دیگر برای کمک چشم می‌دوزند. آنها در می‌یابند که چنین کمکی به این علت داده می‌شود که بخصوص با

حفظ روابط خوب با دولت جدید مورد نظر به سود دولت یاری رسان است بلکه احتمالاً به نفع دولت گزیده نیز هست زیرا دولت کمک دهنده می‌داند که در غیراینصورت کمک او پذیرفته نمی‌شود. دول بزرگ تأسیس یافته‌ای که چنین خدماتی در سطح وسیعی به دول کوچک ارائه می‌دهند عبارتند از بریتانیا، فرانسه و ایالات متحدهٔ امریکا. کمک در مورد سرزمینهای سابق بریتانیا معمولاً از سوی اعضای دیگر کشورهای مشترک‌المنافع در کنار بریتانیا در دسترس است. از سال ۱۹۶۳ فراهم کردن کمک فنی و توصیهٔ دیپلماتیک در بین کشورهای مشترک‌المنافع به شکل دبیرخانهٔ کشورهای مشترک‌المنافع سازماندهی شده است که حالا به نفع همه اعضایش کار می‌کند و دیگر تحت‌کنترل پدرسالاری یا استعمارگر جدید یک یا دو دولت بزرگ نیست. خدمات دیپلماتیک که از طریق چنین مسیری در اختیار دول جدید کوچک قرار می‌گیرد و مبادلهٔ کلی اندیشه‌ها بین خانواده ملل از طریق گفتگو کمک مهم دیگری است که برای تقویت شرکت این دول در دیپلماسی جهانی طراحی شده است. فرانسه خدمات مشابهی به دول جدیدی می‌دهد که امپراطوری استعماریش را تشکیل می‌دادند. خدمات فرانسه بر پایهٔ گسترده‌تر و کلی‌تری نسبت به دبیرخانه کشورهای مشترک‌المنافع در حال حاضر عمل می‌کند. امّا هنوز هم آنها از اتهام استعمارگری نو رنج می‌برند اتهامی که دبیرخانه مشترک‌المنافع از آن مبراست زیرا تحت کنترل بریتانیا قرار ندارد.

قاعده جدیدتری از طریق وابستگی بسیاری از دول جدید یا جامعه اقتصادی اروپا که در آن قدرتهای استعمارگر سابق نقش مهمی ایفا می‌کنند. فراهم می‌شود. پایگاه پیوستگی دول جدید به جامعهٔ اقتصادی اروپا مزایای اقتصادی مهم و بسیار و نیز خدمات فنی خاصی را فراهم می‌کند. آنهم دریافتی که نسبت به پیوستگی به قدرت استعماری سابق از وابستگی مستقیم کمتری برخوردار است .پیوستگی به جامعهٔ اقتصادی اروپا ابتکار مهم دیپلماتیک است که توسط دستگاه عمل‌گرا در گفتگوهای چند جانبه مورد حمایت قرار می‌گیرد و از نظر مادی به تأسیس دول جدید در جامعهٔ بین‌الملل کمک می‌نماید.

البته اصلاح فنون دیپلماتیک جهت سازگاری دول جدید و کوچک با نظام دیپلماتیک باعث تغییر ماهیت و اهداف اصلی گفتمان نمی‌شود. آنها به منظور اثربخشی بیشتر دیپلماسی در شرایط متحول امروز طراحی شده‌اند نه برای جایگزین کردن آنها. بسیاری از آنها زودگذرند که بعنوان بخشی از دورهٔ انتقال از وابستگی به دولتی کاملاً مشارکت جو طراحی شده‌اند. در میان

دول بزرگتر، نقش ابداع و ابتکار در طراحی شیوه‌های جدید و قوه خلاقیت در بکارگیری آنها تا بحال بناچار به دست قدرتهای استعماری سابق افتاده است که مسوول ساماندهی دورهٔ انتقال می‌باشند. امّا برخی از تحولات احتمالاً بطول می‌انجامد. مسلم است که اشکال انتقالی دیپلماسی با ظهور تعداد زیادی از دول کوچک بطور چشمگیری اصلاح شده‌اند. روند چنین انطباقی احتمالاً همچنان ادامه می‌یابد.

فصل دوازدهم

رشد قدرت دولتی و وابستگی متقابل

اکنون می‌بایست تأثیر دو روند دراز مدت را بر دیپلماسی مورد ارزیابی قرار دهیم: افزایش قدرت داخلی دولتها و رشد بهم وابستگی جهانی. یکی از انتقالات عمده در ماهیت قدرت دولت که در زمان ما در حال وقوع است اینست که دولتها بطور چشمگیر و مداوم اختیارات اجرایی خود را به حوزه‌هایی از فعالیت انسانی، نظیر تولید صنعتی و بهداشت انسانی، توسعه می‌دهند که قبلاً در حیطهٔ توجه مستقیم آنها قرار نداشت. همزمان با آن همچنان در حال ' مچاله شدن' و رشد وابستگی متقابلِ بیشتر است، بنابراین هر آنچه در داخل یک دولت روی می‌دهد بطور فزاینده‌ای از مرزهای دولت می‌گذرد و بر حوادث نقاط دیگر تأثیر می‌گذارد. شاید در نگاه اول چنین گرایشهایی بنظر ضد و نقیض برسند. امّا حاصل هر دو گرایش با هم افزایش فهرست موضوعاتی است که حکومتها احساس کنند در آن زمینه‌ها نیاز به گفتگو بایکدیگر دارند و افزایش چشمگیر حوزه و تراکم گفتگوهای دیپلماتیک است.

افزایش قدرت دولتها در محدودهٔ صلاحیت ' انحصاری ' خود، یا همان که اغلب نیروی داخلی حاکمیت نامیده می‌شود، یکی از آشناترین توسعه‌های تاریخی در ارتباط با دولت است. امّا پیرامون استنباطهای افزایش قدرت دولت هم در سطح داخلی و هم در سطح بین‌المللی سردرگمی و ابهام وجود دارد. بنابراین لازم است بطور اجمالی ارتباط آن را با موضوع مورد بحثمان بررسی کنیم.

گاهی اوقات تصور می‌شود که چون در قرن هیجدهم قدرت سلطنتی در کشورهای انگلیسی زبان بتدریج جای خود را به اشکال مردمی‌تر حکومت داد و در قرن بیستم پادشاهی‌های نیمه مطلقه اروپا و آسیانیز توسط نظامهای دموکراسی یا' سوسیالیست 'که بنام مردم عمل می‌کنند جایگزین شده از اینرو قدرت حکومت بر شهروندان کاهش و 'آزادی ' افزایش یافته است. امّا با کمی دقت متوجه می‌شویم که تا جائیکه 'آزادی ' به مفهوم آزادی شهروندان از کنترل حکومت

است، اینگونه نبوده است. برعکس، تقریباً هر جامعه‌ای در جهان بسوی کنترل بیشتر دولت در حال حرکت است. دول 'سوسیالیست' دارای حکومتهای کمونیستی در این مسیر بسیار پیش رفته‌اند. در آنجا قدرت دولت چنان افزایش یافته است که معمولاً به حد مالکیت مردمی و ادارهٔ دولتی کلّیهٔ ابزار تولید، توزیع و معامله رسیده است: یعنی تقریباً به تمامی حیات اقتصادی. بخصوص، در چنین کشورهایی کلیه مبادلات تجاری مربوط به سایرنقاط جهان تحت مسوولیت مستقیم دولت قرار گرفته است. کمونیستها در افزایش قدرت دولت ناظم آهنگ بوده‌اند، امّا بنظر می‌رسد روند اصلی دلایل عمیقتر از حمایت و عملکرد کمونیستی دارد. در کشورهای جهان سوم برگزیدگان معدودی که دول جدید را اداره می‌کنند بخصوص در پی آنند که از طریق 'ملی‌کردن' حیات اقتصادی، استقلال اقتصادی ایجاد کنند که در دوران استعماری عمدتاً در دست شرکتهای خصوصی بیگانگان بود. این امر برجسته‌ترین حوزه‌ای است که اختیارات دولتی از زمان استقلالش توسعه یافته گرچه تنها حوزه نیست. برگزیدگان حاکم اغلب باورهای مارکسیستی دارند. حتی در غیراینصورت، تجربیات شخصی آنها در خدمت دولت. حکومت یا نیروهای نظامی بجای بحثهای خصوصی بوده است و نگرش آنها در مورد نقش حکومت تحت تأثیر آشنائیشان با آن قرار داشته است

حتی در کشورهای پیشرفته غربی که مردم بطور سنتی از ادعاهای حکومتهای مبنی بر هدایت امور مظنون هستند، می‌توان همان روند را در عمل مشاهده کرد. اکثر دولتها از آنزمان مسؤولیّت آموزش و بهداشت را بعهده گرفته‌اند، صرف نظر از فرضیهٔ تردید ناپذیری که به هنگام جنگ زنان و مردان بطور اجبار در خدمت کشور قرار میگیرند. حتی اکنون حکومتهای محافظه کار غربی نیز مسؤولیّت کلی خود را در قبال عملکرد اقتصادی تشخیص می‌دهند. فعالیت دولت در این زمینه صرفاً جنبهٔ تنظیمی ندارد که به "خطوط راهنمای" اقتصاد و تثبیت درآمدها، رشد قیمتها و تورم بپردازد. اختیارات دولت در حال حاضر، بجز در آمریکای شمالی، شامل مالکیت یا اداره نقل و انتقالات، قدرت، و حداقل برخی تولیدات صنعتی می‌شود.

منشاء سردرگمی پیرامون رشد قدرت دولت این اصول لنینیستی است که می‌گوید دولت بورژوازی زوال خواهد یافت، طبق نظریهٔ شوروی سابق وقتی حزب کمونیست قدرت را بدست می‌گیرد دولت بورژوازی، به مفهوم خاص مارکسیستی از ابزار حکومتی طبقهٔ بورژوازی و سرمایه‌داری، با دولت سوسیالیست جایگزین خواهد شد. واژه دولت به مفهومی که در این

کتاب به کار رفته است حاکی از آنست که دول کمونیست نسبت به دول دیگر دامنهٔ اختیارات بیشتری دارند و آنچه به ما مربوط می‌شود اینست که فعالیت دیپلماتیکشان به اندازهٔ هر عضو دیگر جامعهٔ بین‌المللی اصولی و جامع است. این قاعدهٔ کلی حیات مدرن سیاسی است و به تجربه نیز ثابت شده که گرچه هر اثر انقلاب ممکن است دچار تحول شود. کلیهٔ انقلابهای اجتماعی، بر خلاف انفصال و تفکیک عملاً قدرت داخلی دولت بزرگ را بر زندگی شهروندانشان افزایش می‌دهند.

بنابراین در سراسر جهان، اختیارات داخلی دولتها رو به رشد است. و ضمن اینکه دولتها بطور مستقیم درگیر جنبه‌های زندگی جوامع خود می‌شنود، این جنبه‌ها در معرض گفتگو بین دولتها قرار می‌گیرند. از اینرو افزایش اختیارات دولت میدان دیپلماسی را بزرگتر می‌کند.

وابستگی متقابل روبه رشد کشورهای جهان نیز پدیدهٔ آشنایی است. وابستگی دولت به منافع خارجی به خودی خود رویداد تازه‌ای نیست. حتی در زمانهای باستان یک دولت ممکن بود در مورد ذخایر اصلی غذا یا موادخام بر دولت دیگری وابسته باشد. آتن و روم از فراسوی دریاها غلات وارد می‌کردند و شهرهای فینقی مثل تایر و کارتاژ* برای ادامه حیات خود در تجارت به کشورهایی وابسته بودند که تحت کنترل آنها نبودند. امّا توسعه برجسته تماشایی تکنولوژی عمومی بخصوص در رشته‌های ارتباطات و حمل و نقل در این قرن کشورهای جهان را بهم نزدیکتر ساخته است.

به اندازه هانیبال طول کشید تا ناپلئون توانست لشکری را از کوههای آلپ از فرانسه به ایتالیا منتقل کند: اکنون هواپیماها می‌توانند همان مسافت را طی چند دقیقه طی کنند. امروزه بهم وابستگی اقتصادی، پیچیدگی روبه رشد صنعت و تکنولوژی، و نیز معیارهای بالای زندگی باعث ایجاد تقاضاهای تغییر ناپذیری برای واردات انواع موادّ خام و مواد غذایی از هر نوع به کشورهای توسعه یافته و نیز تجارت فعال در تولیدات صنعتی شده است. کشورهای کم توسعه یافته نیاز دارند نه تنها در مورد هر کالای صنعتی و بسیاری از کالاهای دیگر بلکه در مورد راههای

---

* — این دو شهر نزدیک تونس فعلی بوده که فینقی‌ها آنرا تأسیس نموده و در سال ۱۴۶ قبل از میلاد بدست رومی‌ها ویران شد.

پرداخت وجه آنها نیز مذاکره کنند. بنابراین تصمیمهایی که درون اقتصاد یک دولت اتخاذ می‌شود بطور روبه رشدی بر دیگران نیز تأثیر می‌گذارد. صرف نظر از اینکه افرادی که چنین تصمیمهایی را می‌گیرند پیامدهای آنها را در آنسوی مرزهای اقتصادی خود در نظر بگیرند.

تا این اواخر موضوعاتی نظیر نرخ بهره یا حمایتهای قیمت گذاری از محصولات کشاورزی را حکومتها و سازمانهای خصوصی برای تصمیم‌گیری داخلی موضوعات اساسی می‌پنداشتند، گرچه تصمیم‌گیری پیرامون آنها تحت تأثیر پول و بازارهای کالا در نقاط دیگر قرار داشت بعلاوه، در قرون هیجدهم و نوزدهم بطور کلی باور براین بود که سیاست عاقلانه برای حکومتها 'عدم دخالت' در جریان آزاد کالا، خدمات و پول بین دولتها است. امّا امروزه اقتصاد ترکیبی دول غربی - یعنی تا حدی تحت کنترل دولت و تا حدی تحت سرمایه‌داری خصوصی - چنان در هم تنیده و چنان نسبت به هم حساسند که پیامدهای جانبی تصمیمات اقتصادی توسط شرکاء و رقبای اقتصادی دولت چنان با اهمّیت است که هیچ حکومتی نمی‌تواند از آنها چشم بپوشد. علاوه بر آن، اکنون سیاستهای اجتماعی دموکراسیهای غربی چنان بدقت تنظیم شده و پس از چنان چانه‌زنی دشوار داخلی و توازن ادعاهای گروههای فشار رقیب تعیین شده که به محض دستیابی بر عکس بازی بیرحم اما منعطف بازار آزاد تثبیت می‌شوند. در نتیجه، حکومتهای غربی بازگشایی مسائل و تنظیم مجدد سیاستها در پاسخ به درخواستهای شرکای تجاریشان را بسیار دشوار می‌بینند. با اینحال، تأثیر تعیین کننده بر سیاستهای تصمیم‌گیریهای اقتصادیشان که در جاهای دیگر اتخاذ می‌شود می‌تواند برای محبوبیت سیاستمداران منتخب غربی بسیار جدی باشد زیرا محبوبیت آنها عمدتاً به تعقل در سیاست اقتصادی و اجتماعی‌اشان بستگی دارد. این امر حتی در مراتب کمتری، در مورد محبوبیّت همهٔ حکومتها در جهان معاصر نیز صادق است. بنابراین افزایش کنترل داخلی یک دولت و دخالت در حوزهٔ اقتصاد حفظ نگرش بازار آزاد دولت به فعالیتهای اقتصادی در جهان خارج را دشوار می‌سازد. در بسیاری از موارد دولت خواستار تعهدی از سوی شرکای تجاریش می‌شود مبنی بر اینکه قبل از اینکه این شرکاء در مسائلی که برای آن دولت ارزش حیاتی دارد تصمیم بگیرند و با آن مشورت کنند. زیرا همهٔ حکومتهامی‌دانند که آنها در بستر یکسانی قرار دارند: هر یک تحت تأثیر تصمیمات اقتصادی دیگران قرار دارد و بنا به قاعده کاری کیسر Kaiser همگی ' سعی دارند بر فرایندهایی که بطور همزمان در داخل و خارج جامعه‌اشان انجام می‌گیرد و جامعه آنها در آن آن فرایندها نقش دارند

غلبه کنند.

توسعه گفتمانها بار جدید و سنگینی بر دوش دیپلماسی می‌گذارد. وابستگی متقابل آزادی عمل داخلی دولتها را محدود می‌کند و دیپلماسی بهم وابسته‌ای که درپی محدود کردن آزادی عمل دولتهاست باز توسط محدودیتهایی متقابل و توافق شده بیشتر می‌شود.

این عوامل اقتصادی، بهمراه انفجار جمعیت جهان، بحرانهای غذا و انرژی، اثرات روبه رشد آلودگی هوا و خطرات جنگ هسته‌ای چنان باعث افزایش آگاهی عموم از بهم وابستگی شده که اکنون دیگر وابستگی متقابل یک اصطلاح مرسوم و رایج است. برخی از محققان باعنوان نارسا بودن آن درانعکاس منظورهای دقیقتر خود بکلی آنرا رد می‌کنند. مفاهیم احساس برانگیزی چون«زمین سفینهٔ فضائی» برای تأکید برواقعیت جدید عنوان شده است. بهم وابستگی در مفهوم کلی کلمه چنان حائز اهمیت شده که حکومتها با اهداف بسیار متفاوت بین‌المللی‌اشان مجبور شده‌اند. اثرات فشار ناگهانی و بی‌ثبات‌سازی آن را محدود نمایند. دولتها به دو طریق مبادرت به انجام اینکار می‌کنند. از یک سو سعی می‌کنند وابستگی خود را به جهان خارج تقلیل دهند، جوامع خود را تا حدودی از فشارهای اقتصادی بیرونی رها کنند و پوستهٔ دولت غول‌آسای خود را ستبر سازند. از سوی دیگر، سعی می‌کنند از طریق هماهنگ عمل کردن با دول دیگر فشارها را تنظیم کنند تا بهم وابستگی را تحت کنترل مشترک دولتها درآورند.

اکنون واکنش دول پیشرفتهٔ اقتصادی علیه اثرات مخرب فشارهای اقتصادی بیرونی نسبتاً عادی است. هدف آنها استبدادی که شوروی سابق و آلمان در بین دو جنگ جهانی به دنبالش بودند نیست و بلکه نفت، غذا و نرخهای مبادله در رأس فهرست بلندی از حوزه‌های حساس اقتصادی مدرن قرار دارد که وابستگی در آنها ازنظر اجتماعی و اقتصادی خطرناک بشمار می‌آید و باید به قیمت برخی هزینه‌های اقتصادی تعدیل شود. بازار مشترک اروپا و انجمنهای دیگر دول همسایه اکثر نیروی محرکهٔ خود را از نیاز به عمومی کردن در مقابل فشارهای اقتصادی بیرونی می‌گیرند. همچنین دول پیشرفتهٔ صنعتی فعالتر از سابق سعی بر آن دارند فالیتهای خود را در این زمینه‌ها هماهنگ کنند. آنها دیپلماسی را برای تعدیل تأثیر متقابل یکدیگر بر اقتصاد هم و مقابله با مسائل مشترک اقتصادی بکار می‌برند و نیز در مسائل شبه اقتصادی نظیر آلودگی هوا و ماهیگیری بیش از اندازه که تنها از طریق همکاری دولتهایی که آمادگی تنظیم فعالیتهای اقتصادی

ملت‌هایشان را دارند قابل حل است.

بنابراین همچنانکه در بررسی نسبی آنها مشاهده کردیم گرایش بسمت قدرت بیشتر دولت و بهم وابستگی بیشتر عملاً نه بطور مجزا بلکه با هم عمل می‌کنند. قدرت رو به تزاید داخلی دولتها اشکالی را که بهم وابستگی بخود می‌گیرد دچار تحول می‌سازند و همزمان با آن رشد سریع بهم وابستگی بر ماهیت قدرت دولت و صلاحیت داخلی و استقلال خارجی اثر می‌گذارد. حوزه‌هایی که صلاحیت داخلی دولت می‌تواند بطور مؤثری بدون توافق با دول دیگر عمل کند و نیز حدود صلاحیت بی‌توجه به اختیارات قانونی دولت بسرعت درحال تحول است. روابط دولتها درنظام مدرن جهانی و اشکال گفتگوهای دیپلماتیک از طریق چنین تعاملی قابل اصلاح است.

نمونهٔ خوب چنین اصلاحاتی تغییر در ماهیت تجارت بین‌المللی است. تا بحال ساماندهی واقعی معاملات اقتصادی در عرض سرحدات دولت عمدتاً در دستان بخش خصوصی بود. دیپلماسی اروپا از آغازش بخصوص به تجارت پرداخته است و این امر در مورد نظامهای اولیه دولتی از اولین یادداشتهای دیپلماتیک که بدست ما رسیده صادق بوده است.امّا تا این اواخر نگرانی دولت فراهم کردن فرصت برای تاجران خصوصی بوده است. اجازه دادن به تاجران برای خرید تولیدات مورد نیازشان درکشورهای خارجی و فروش کالاهایشان درعوض. بنابر این، برای مثال، معاهدهٔ آسین‌تو Asiento ۱۷۱۳ بین انگلستان و اسپانیا سعی داشت(گرچه بشکست انجامید) کمیّت و نوع کالاهایی را تنظیم کند که تاجران انگلیسی به سرزمینهای اسپانیایی در جهان نوین باکشتی بار می‌کردند. همچنین انگیزهٔ اصلی قدرتهای استعماری اروپا برای تأسیس کشورهای مستعمره و تحت‌الحمایه در مناطقی که برای سکونت سفیدپوستان نامناسب بود ـ که شامل تهوّراتی اینچنین در آسیا و آفریقاست ـ افزایش و حمایت از منافع تاجران خصوصی خود بود. دولتها خودشان بعنوان شرکتهای حکومتی تجارت نمی‌کردند. پس گفتگوهای دیپلماتیک به بهبود و تنظیم تجارت خصوصی می‌پرداخت.

بعلاوه تکنولوژی لازم برای تولید و در مورد مواد معدنی جهت کشف مواد خام اصلی پیچیده‌تر و گرانتر شد و درنتیجه در دست چند کارشناس متخصص متمرکز گردید. شرکتهای سهامی چند ملیّتی، مقتدر و متموّل نظیر شرکتهای بزرگ نفتی، معدنی و کشت و زرع تقریباً مستلزم خصوصیات دولت ماندند و تقریباً بازیگران مستقلی در صحنهٔ بین‌المللی شدند: که بر

بیش از یک دولت استوار بود با بوروکراسیهای بزرگ و هدایت گفتگوهای شبه دیپلماتیک خود با بسیاری از دولتهای کوچک و بزرگ. چنین شرکتهایی تا این اواخر می‌توانستند بر اقتصاد دولتهای توسعه نیافتهٔ تک محصولی نظیر لیبریا، کویت و هندوراس تسلط یابند. و در موارد معدودی هنوز هم می‌توانند. اینکار نوعی استعمارگریست گرچه دولت کوچک ذیربط از نظر سیاسی مستقل باشد. اما دورانی که دولت مقتدر استعمارگر قادر و مایل به استفاده از قوهٔ قهریه برای حمایت از حقوق شرکتهای خصوصی‌اش بود، یعنی«دیپلماسی قایقهای توپدار*»، سپری شده است. محدودیتهایی که افکار بین‌المللی خصوصاً از طریق سازمانهای دوستی همه جانبه مثل سازمان ملل، و قدرت روزافزون داخلی دولتهای بزرگ و کوچک تدریجاً دول ضعیف را به میدان مسابقه برای شرکتهای چند ملیتی تبدیل می‌کند. امروزه تقریباً هر دولتی می‌تواند دارایی‌های قدرتمندترین شرکت خارجی را ملّی گرداند. یا حتی سلب مالکیت کند بی‌آنکه از دخالت دولت دیگر یا یک مجمع جهانی واهمه‌ای داشته باشد، گرچه اینکار معمولاً بدون ضرر مالی ممکن نیست. بنابر این محتمل بنظر می‌رسد که دورهٔ شکوفایی سیاسی شرکتهای چند ملیتی رو به پایان است. توافقنامه‌هایی که ناظر اعمال آنهاست بیش از پیش بسوی گفتگوهای دیپلماتیک و حتی مذاکره بین دولتها کشیده خواهند شد و جائیکه به تجارتشان ادامه دهند مخالفتهای مؤثر چانه‌زنی‌اشان به قدرت اقناع، چندوچون فنی که اکثر دولتها مایل به استفاده از آنند و به توانایی آنها در سازماندهی «نوسانات و رکود» بازارها که فراسوی ظرفیت دول کوچکتر قرار دارد، محدود می‌شود.

بطور همزمان دول پیشرفتهٔ صنعتی قدرتمند بطور فزاینده‌ای نه تنها به محدود کردن اثرات شکنندهٔ بهم وابستگی می‌پردازند بلکه بطور کلی نیاز به اطمینان یافتن از عرضهٔ مرتب کالاهای اساسی نظیر غذا، انرژی و مواد خام و پرداخت معادلشان از طریق صادرات دارند. اگر باید از بیکاری و بهره‌وری اندک کشت صنعتی و افول سطح زندگی در دنیای پیشرفته جلوگیری کرد هر دو سوی عملیات مذکور لازم است. از اینرو نیاز به اداره کردن جنبه‌های خارجی اقتصاد کار اصلی دول صنعتی شده است. این نیاز تمایل دول امروزی را به توسعهٔ اختیارات داخلی‌اشان

*.gunhoat Diplomacy

تقویت می‌کند. دول غیر کمونیست پیوسته شرکتهای خصوصی را وارد تجارت خارجی تحت کنترل حکومت می‌کنند و سپس بر آنها مسلط می‌شوند. دول کوچکتر بجای سروکار داشتن با شرکتهای عظیم و خصوصی چند ملیتی با شرکتهای دولتی درکشورهای صنعتی مواجه خواهند شد. حتی جائیکه چنین شرکتهای دولتی تاحدودی در ساختار حکومتی دارای خودمختاری هستند و به مفهوم دقیق ادارات دولتی می‌باشند، دخالت نزدیک دولت در امر تجارت خارجی مذاکرات واقعی را بیشتر وارد مذاکرات مستقیم حکومت با حکومت خواهد کرد و گفتگوی دیپلماتیک توسعهٔ بیشتری خواهند یافت.

اشتغال فزایندهٔ حکومتها درحوزه‌های اجتماعی و فعالیتهای انسانی که قبلاً تحت مسؤولیت دولت قرار نداشت و توسعهٔ مداوم اختیارات دولت برای تحت پوشش خود درآوردن آنها بدان مفهوم نیست که حکومتها در اداره و هدایت کردن حوزه‌های جدید مورد علاقهٔ دولت به همان اندازه که در رسیدگی به فعالیتهایی که ماهیتاً توسط دولت تعیین می‌شود موفق هستند. برای مثال سیاست خارجی یا حدود آماده‌سازی نظامی موضوعاتی هستندکه در چارچوبی که توسط دولت مقرر شده عمدتاً توسط خود حکومت تعیین می‌شود. حکومتهای عضو ناتو می‌توانند با یکدیگر و با حکومتهایی نظیر اسپانیا بحث کنند که آیا دولت مذکور به همان طریقی که اسلاف آنها در اروپای سه قرن پیش به اتحادشان پیوستند، بپیوندند و با همان قاطعیت که تصمیماتی که در این حوزه اتخاذ خواهند کرد حوادث را تعیین خواهد کرد. اما انجام فعالیتهای موفقیت‌آمیز برای دولتها امر بسیار دشواریست. گرچه اقتصاد دولتی در هیچ جای دنیا دیگر به دست بازی آزاد بازار صورت نمی‌گیرد و گر چه در بسیاری از دولتها جولانگاهای دستوری اقتصاد، تحت مالکیت دولت درآمده و در کشورهای کمونیستی حکومت سعی دارد تمام فعالیتهای مهم اقتصادی خود را برنامه‌ریزی کرده و بکار گیرند. با این وجود تاکنون تنظیم فعالیتهای اقتصادی برای دولت امر اغفال کننده‌ای بوده است: اینکار از دست حکومتها مثل جیوه درمی‌رود. هنوز هیچ حکومتی به همان نحوی که توانسته شرایط یک اتحاد را تعیین کند نتوانسته به اهداف اقتصادی که مورد نظرش است دست یابد. حکومتها نگرانند که کنترل مسائل اساسی که جوامع پیشرفته را در برگرفته و باعث از دست رفتن دول کم توسعه یافته می‌شود ماورای قدرت هر دولتی قرار دارد - حتی برخی دولتمردان از آن می‌هراسند که نمیتوان روی آنها بطور اساسی تأثیر گذاشت. اما چنین نگرانی باعث تردید حکومتهای نگران در گفتگو کردن با یگدیگر پیرامون

مسائل جدید و بظاهر غیرقابل کنترل نمی‌شود. برعکس، گفتگوهای دیپلماتیک دوجانبه و چند جانبه بیش از پیش به آنها می‌پردازد. این امر بخصوص درمورد دولتهای دوست صادق است. اکنون ملاقاتهای سران حکومتهای دولت عمدتاً در حوزه‌هایی صورت می‌گیرد که کنترل دولت نسبتاً بی‌تأثیر است: از آنجا که دستیابی به نتایج در مسائلی که حکومتها می‌توانند تصمیم بگیرند آسانتر است زمان کمتری نیز می‌برد. هرچه دولتها با یکدیگر کمتر رفتار دوستانه داشته باشند، گفتگویشان بیشتر صرف پرداختن به حوزه‌هایی می‌شود که از زمانهای قدیم موضوع دیپلماسی بوده‌اند.

هرچه دولتها در این مرحله از رشدشان در اداره کردن حیات اقتصادی ناتوان و ناهماهنگ باشند، احساس نیاز بیشتری خواهند کرد که با دول دیگر بحث کنند شاید بتوانند مشترکاً در زمینه‌های انجام‌ناپذیر و دشوار کاری انجام دهند. دول جدید و کمتر توسعه یافته‌ای که درحال حاضر نیمی از جامعهٔ بزرگ بین‌المللی را تشکیل می‌دهند نیازمند نظم نوین اقتصادی و ساماندهی امنیت دسته جمعی اقتصادی هستند. اما دول قدیمی‌تر و تأسیس یافته نیز از نیاز خود به هم تراز کردن مسؤولیتهای فزایندهٔ داخلی خود با ترتیبات سازنده‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر بین‌المللی آگاهند. تلاش برای رسیدن به استقلال اقتصادی از طریق تشریک مساعی جدّی اما رقابتی دولتها نباید مسأله تازه‌ای بنظر رسد. بلکه آن ادامه تلاش جوامع بین‌المللی از لحظه آغازین خود در حوزهٔ اقتصادی است. تلاشی که بخاطر آن موجودیت یافتند: یعنی ایجاد قواعد و نهادهای مشترک توسط دول عضو بمنظور نظم بخشیدن و قابل پیش‌بینی ساختن بی‌نظمیهای اهداف متخالف. آرزوی دولتها برای دستیابی به موازنهٔ اقتصادی اساساً همان آرزوی دستیابی به موازنهٔ استراتژیک است و آرزوی تنظیم رقابت اقتصادی همان آرزوی تنظیم جنگ است.

تلاش فزایندهٔ دیپلماتیک که دولتها از جنگ جهانی دوم برای ادارهٔ حیات اقتصادی مبذول داشته‌اند منجر به بسط و گسترش زیاد اصول و سازمانها شد. حاصل این تلاشها شماری از کنوانسیونهای تنظیمی از قبیل توافقنامهٔ «برتون‌وودز» برای تعیین نرخ معاملهٔ پول ملی کشورهای مهم جهان و موافقت‌نامهٔ عمومی تعرفه و تجارت(گات)؛ سازمانهای جدید اقتصادی چون بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه(بانک جهانی)، صندوق بین‌المللی پول و بانک تسویه بین‌المللی و نمایندگیهای ویژه همه جانبه برای اشاعه تکنولوژی پیشرفته اقتصادی نظیر سازمان

خواربار و کشاورزی، ناشی از تلاش سازمان ملل است. بهمراه چنین نمایندگیهای عمومی و جهانی، چندین توافقنامهٔ اقتصادی منطقه‌ای نیز مورد مذاکره قرار گرفته‌اند از قبیل جامعه اقتصادی اروپا و منطقهٔ تجارت آزاد آمریکای لاتین بجای اینکه آنها را در دست بازار آزاد رها کند و بدین طریق و طرق دیگر به دول شرکت کننده یا جوامع بزرگ اقتصادی دولتها اجازه اعمال کنترل بیشتری بر حیات اقتصادی خود ببخشند. که هدف اصلیش هدایت روابط اقتصادی بین‌المللی در مسیرهای مشخص و مطلوب سیاسی است.

این توافقنامه‌ها، معاهده‌ها، تشکیلات و قواعد محدودیت عمدتاً و نه کاملاً توسط پیشرفته‌ترین و مجرب‌ترین دولتها ـ دول به‌اصطلاح جهان اول ابداع شده‌اند. ایالات متحده برخلاف تمایلات انزواطلبی که پس از جنگ جهانی اول رواج یافت هم در دیپلماسی و هم در هزینه‌های مالی توافقنامه‌های همه جانبه نقش رهبری بعهده گرفته است. این امر به نفع او و به نفع نظام اقتصاد بین‌المللی صورت گرفته است. سایر قدرتهای بزرگ اقتصادی جنگ جهانی اول، مخصوصاً رهبران جامعه اقتصادی اروپا و ژاپن نیز نقش سازنده‌ای ایفا کرده‌اند. در همهٔ آنهایی که دیپلماسی پیچیده دخیل بوده میزان همکاری و تمایلی به سازش منافع متضاد بطور چشمگیری بالا بوده وسطح رویارویی و جدال پایین. رویهم‌رفته، کلیه ابزار دیپلماسی اقتصادی بخوبی در خدمت منافع دول جنگ جهانی اول و درواقع منافع کل اقتصاد جهان ـ البته نه به آن خوبی که بانیان آن امیدوار بودند ـ قرار داشته‌اند. آنها کنترل دولتها را بر عملکرد بازار و کنترل اتحاد قدرتهای اقتصادی را بر اعمال دول خاص گسترش داده‌اند. آنها کمک کردند انتقال منظمی از سلطهٔ اقتصادی آمریکا بر دنیای جنگ‌زده به موازنهٔ اقتصادی قدرت بین دول رقیب و در عین‌حال همکار که درکشورهای جهان اول شاهد هستیم، صورت گیرد.

اتحاد جماهیر شوروی سابق خود را از اکثر چنین ترتیباتی بدور نگه می‌داشت: تا اندازه‌ای بخاطر جنگ سرد امّا بیشتر به این علت که دولت شوروی اقتصاد و بخصوص تجارت خارجی خود را بیش از دول دموکراتیک کشورهای جهان اول تحت کنترل داشت و درنتیجه بهتر می‌توانست حیات اقتصادی کشورش را از فشارهای خارجی حفظ کند. بااینحال دولت شوروی توافقنامه‌های اقتصادی مفصل و دراز مدتی با دول کوچکتر کمونیستی تحت حمایتش امضاء می‌کرد. ساختار مشترک شامل برنامه‌های اقتصادی مشترک برای کل منطقه بود که دامنه‌اش تا کوبا کشیده شده بود.

فصل دوازدهم

رشد قدرت دولتی و وابستگی متقابل

اکنون می‌بایست تأثیر دو روند دراز مدت را بر دیپلماسی مورد ارزیابی قرار دهیم: افزایش قدرت داخلی دولتها و رشد بهم وابستگی جهانی. یکی از انتقالات عمده در ماهیت قدرت دولت که در زمان ما در حال وقوع است اینست که دولتها بطور چشمگیر و مداوم اختیارات اجرایی خود را به حوزه‌هایی از فعالیت انسانی، نظیر تولید صنعتی و بهداشت انسانی، توسعه می‌دهند که قبلاً در حیطهٔ توجه مستقیم آنها قرار نداشت. همزمان با آن همچنان در حال ' مچاله شدن' و رشد وابستگی متقابلِ بیشتر است، بنابراین هر آنچه در داخل یک دولت روی می‌دهد بطور فزاینده‌ای از مرزهای دولت می‌گذرد و بر حوادث نقاط دیگر تأثیر می‌گذارد. شاید در نگاه اول چنین گرایشهایی بنظر ضد و نقیض برسند. امّا حاصل هر دو گرایش با هم افزایش فهرست موضوعاتی است که حکومتها احساس کنند در آن زمینه‌ها نیاز به گفتگو بایکدیگر دارند و افزایش چشمگیر حوزه و تراکم گفتگوهای دیپلماتیک است.

افزایش قدرت دولتها در محدودهٔ صلاحیت ' انحصاری ' خود، یا همان که اغلب نیروی داخلی حاکمیت نامیده می‌شود، یکی از آشناترین توسعه‌های تاریخی در ارتباط با دولت است. امّا پیرامون استنباطهای افزایش قدرت دولت هم در سطح داخلی و هم در سطح بین‌المللی سردرگمی و ابهام وجود دارد. بنابراین لازم است بطور اجمالی ارتباط آن را با موضوع مورد بحثمان بررسی کنیم.

گاهی اوقات تصور می‌شود که چون در قرن هیجدهم قدرت سلطنتی در کشورهای انگلیسی زبان بتدریج جای خود را به اشکال مردمی‌تر حکومت داد و در قرن بیستم پادشاهی‌های نیمه مطلقه اروپا و آسیانیز توسط نظامهای دموکراسی یا' سوسیالیست 'که بنام مردم عمل می‌کنند جایگزین شده از اینرو قدرت حکومت بر شهروندان کاهش و 'آزادی ' افزایش یافته است. امّا با کمی دقت متوجه می‌شویم که تا جائیکه 'آزادی ' به مفهوم آزادی شهروندان از کنترل حکومت

است، اینگونه نبوده است. برعکس، تقریباً هر جامعه‌ای در جهان بسوی کنترل بیشتر دولت در حال حرکت است. دول 'سوسیالیست' دارای حکومتهای کمونیستی در این مسیر بسیار پیش رفته‌اند. در آنجا قدرت دولت چنان افزایش یافته است که معمولاً به حد مالکیت مردمی و ادارهٔ دولتی کلّیهٔ ابزار تولید، توزیع و معامله رسیده است: یعنی تقریباً به تمامی حیات اقتصادی. بخصوص، در چنین کشورهایی کلیه مبادلات تجاری مربوط به سایرنقاط جهان تحت مسوولیت مستقیم دولت قرار گرفته است. کمونیستها در افزایش قدرت دولت ناظم آهنگ بوده‌اند، امّا بنظر می‌رسد روند اصلی دلایل عمیقتر از حمایت و عملکرد کمونیستی دارد. در کشورهای جهان سوم برگزیدگان معدودی که دول جدید را اداره می‌کنند بخصوص در پی آنند که از طریق 'ملی‌کردن' حیات اقتصادی، استقلال اقتصادی ایجاد کنند که در دوران استعماری عمدتاً در دست شرکتهای خصوصی بیگانگان بود. این امر برجسته‌ترین حوزه‌ای است که اختیارات دولتی از زمان استقلالش توسعه یافته گرچه تنها حوزه نیست. برگزیدگان حاکم اغلب باورهای مارکسیستی دارند. حتی در غیراینصورت، تجربیات شخصی آنها در خدمت دولت. حکومت یا نیروهای نظامی بجای بخشهای خصوصی بوده است و نگرش آنها در مورد نقش حکومت تحت تأثیر آشنائیشان با آن قرار داشته است

حتی در کشورهای پیشرفته غربی که مردم بطور سنتی از ادعاهای حکومتهای مبنی بر هدایت امور مظنون هستند، می‌توان همان روند را در عمل مشاهده کرد. اکثر دولتها از آنزمان مسؤولیّت آموزش و بهداشت را بعهده گرفته‌اند، صرف نظر از فرضیهٔ تردید ناپذیری که به هنگام جنگ زنان و مردان بطور اجبار در خدمت کشور قرار میگیرند. حتی اکنون حکومتهای محافظه کار غربی نیز مسؤولیّت کلی خود را در قبال عملکرد اقتصادی تشخیص می‌دهند. فعالیت دولت در این زمینه صرفاً جنبهٔ تنظیمی ندارد که به «خطوط راهنمای» اقتصاد و تثبیت درآمدها، رشد قیمتها و تورم بپردازد. اختیارات دولت در حال حاضر، بجز در آمریکای شمالی، شامل مالکیت یا اداره نقل و انتقالات، قدرت، و حداقل برخی تولیدات صنعتی می‌شود.

منشاء سردرگمی پیرامون رشد قدرت دولت این اصول لنینیستی است که می‌گوید دولت بورژوازی زوال خواهد یافت، طبق نظریهٔ شوروی سابق وقتی حزب کمونیست قدرت را بدست می‌گیرد دولت بورژوازی، به مفهوم خاص مارکسیستی از ابزار حکومتی طبقهٔ بورژوازی و سرمایه‌داری، با دولت سوسیالیست جایگزین خواهد شد. واژه دولت به مفهومی که در این

کتاب به کار رفته است حاکی از آنست که دول کمونیست نسبت به دول دیگر دامنهٔ اختیارات بیشتری دارند و آنچه به ما مربوط می‌شود اینست که فعالیت دیپلماتیکشان به اندازهٔ هر عضو دیگر جامعهٔ بین‌المللی اصولی و جامع است. این قاعدهٔ کلی حیات مدرن سیاسی است و به تجربه نیز ثابت شده که گرچه هر اثر انقلاب ممکن است دچار تحول شود. کلیهٔ انقلابهای اجتماعی، بر خلاف انفصال و تفکیک عملاً قدرت داخلی دولت بزرگ را بر زندگی شهروندانشان افزایش می‌دهند.

بنابراین در سراسر جهان، اختیارات داخلی دولتها رو به رشد است. و ضمن اینکه دولتها بطور مستقیم درگیر جنبه‌های زندگی جوامع خود می‌شنود، این جنبه‌ها در معرض گفتگو بین دولتها قرار می‌گیرند. از اینرو افزایش اختیارات دولت میدان دیپلماسی را بزرگتر می‌کند.

وابستگی متقابل روبه رشد کشورهای جهان نیز پدیدهٔ آشنایی است. وابستگی دولت به منافع خارجی به خودی خود رویداد تازه‌ای نیست. حتی در زمانهای باستان یک دولت ممکن بود در مورد ذخایر اصلی غذا یا موادخام بر دولت دیگری وابسته باشد. آتن و روم از فراسوی دریاها غلات وارد می‌کردند و شهرهای فینقی مثل تایر و کارتاژ* برای ادامه حیات خود در تجارت به کشورهایی وابسته بودند که تحت کنترل آنها نبودند. امّا توسعه برجسته تماشایی تکنولوژی عمومی بخصوص در رشته‌های ارتباطات و حمل و نقل در این قرن کشورهای جهان را بهم نزدیکتر ساخته است.

به اندازه هانیبال طول کشید تا ناپلئون توانست لشکری را از کوههای آلپ از فرانسه به ایتالیا منتقل کند: اکنون هواپیماها می‌توانند همان مسافت را طی چند دقیقه طی کنند. امروزه بهم وابستگی اقتصادی، پیچیدگی روبه رشد صنعت و تکنولوژی، و نیز معیارهای بالای زندگی باعث ایجاد تقاضاهای تغییر ناپذیری برای واردات انواع موادّ خام و مواد غذایی از هر نوع به کشورهای توسعه یافته و نیز تجارت فعال در تولیدات صنعتی شده است. کشورهای کم توسعه یافته نیاز دارند نه تنها در مورد هر کالای صنعتی و بسیاری از کالاهای دیگر بلکه در مورد راههای

---

* این دو شهر نزدیک تونس فعلی بوده که فینقی‌ها آنرا تأسیس نموده و در سال ۱۴۶ قبل از میلاد بدست رومی‌ها ویران شد.

پرداخت وجه آنها نیز مذاکره کنند. بنابراین تصمیمهایی که درون اقتصاد یک دولت اتخاذ می‌شود بطور روبه رشدی بر دیگران نیز تأثیر می‌گذارد. صرف نظر از اینکه افرادی که چنین تصمیمهایی را می‌گیرند پیامدهای آنها را در آنسوی مرزهای اقتصادی خود در نظر بگیرند.

تا این اواخر موضوعاتی نظیر نرخ بهره یا حمایتهای قیمت گذاری از محصولات کشاورزی را حکومتها و سازمانهای خصوصی برای تصمیم‌گیری داخلی موضوعات اساسی می‌پنداشتند، گرچه تصمیم‌گیری پیرامون آنها تحت تأثیر پول و بازارهای کالا در نقاط دیگر قرار داشت بعلاوه، در قرون هیجدهم و نوزدهم بطور کلی باور براین بود که سیاست عاقلانه برای حکومتها 'عدم دخالت' در جریان آزاد کالا، خدمات و پول بین دولتها است. امّا امروزه اقتصاد ترکیبی دول غربی - یعنی تا حدی تحت کنترل دولت و تا حدی تحت سرمایه‌داری خصوصی - چنان در هم تنیده و چنان نسبت به هم حساسند که پیامدهای جانبی تصمیمات اقتصادی توسط شرکاء و رقبای اقتصادی دولت چنان با اهمّیت است که هیچ حکومتی نمی‌تواند از آنها چشم بپوشد. علاوه بر آن، اکنون سیاستهای اجتماعی دموکراسیهای غربی چنان بدقت تنظیم شده و پس از چنان چانه‌زنی دشوار داخلی و توازن ادعاهای گروههای فشار رقیب تعیین شده که به محض دستیابی بر عکس بازی بیرحم اما منعطف بازار آزاد تثبیت می‌شوند. در نتیجه، حکومتهای غربی بازگشایی مسائل و تنظیم مجدد سیاستها در پاسخ به درخواستهای شرکای تجاریشان را بسیار دشوار می‌بینند. با اینحال، تأثیر تعیین کننده بر سیاستهای تصمیم‌گیریهای اقتصادیشان که در جاهای دیگر اتخاذ می‌شود می‌تواند برای محبوبیت سیاستمداران منتخب غربی بسیار جدی باشد زیرا محبوبیت آنها عمدتاً به تعقل در سیاست اقتصادی و اجتماعی‌اشان بستگی دارد. این امر حتی در مراتب کمتری، در مورد محبوبیّت همهٔ حکومتها در جهان معاصر نیز صادق است. بنابراین افزایش کنترل داخلی یک دولت و دخالت در حوزهٔ اقتصاد حفظ نگرش بازار آزاد دولت به فعالیتهای اقتصادی در جهان خارج را دشوار می‌سازد. در بسیاری از موارد دولت خواستار تعهدی از سوی شرکای تجاریش می‌شود مبنی بر اینکه قبل از اینکه این شرکاء در مسائلی که برای آن دولت ارزش حیاتی دارد تصمیم بگیرند و با آن مشورت کنند. زیرا همهٔ حکومتهامی‌دانند که آنها در بستر یکسانی قرار دارند: هر یک تحت تأثیر تصمیمات اقتصادی دیگران قرار دارد و بنا به قاعده کاری کیسر Kaiser همگی 'سعی دارند بر فرایندهایی که بطور همزمان در داخل و خارج جامعه‌اشان انجام می‌گیرد و جامعه آنها در آن آن فرایندها نقش دارند

غلبه کنند.

توسعه گفتمانها بار جدید و سنگینی بر دوش دیپلماسی می‌گذارد. وابستگی متقابل آزادی عمل داخلی دولتها را محدود می‌کند و دیپلماسی بهم وابسته‌ای که درپی محدود کردن آزادی عمل دولتهاست باز توسط محدودیتهایی متقابل و توافق شده بیشتر می‌شود.

این عوامل اقتصادی، بهمراه انفجار جمعیت جهان، بحرانهای غذا و انرژی، اثرات روبه رشد آلودگی هوا و خطرات جنگ هسته‌ای چنان باعث افزایش آگاهی عموم از بهم وابستگی شده که اکنون دیگر وابستگی متقابل یک اصطلاح مرسوم و رایج است. برخی از محققان باعنوان نارسا بودن آن درانعکاس منظورهای دقیقتر خود بکلی آنرا رد می‌کنند. مفاهیم احساس برانگیزی چون«زمین سفینهٔ فضائی» برای تأکید برواقعیت جدید عنوان شده است. بهم وابستگی در مفهوم کلی کلمه چنان حائز اهمیت شده که حکومتها با اهداف بسیار متفاوت بین‌المللی‌اشان مجبور شده‌اند. اثرات فشار ناگهانی و بی‌ثبات‌سازی آن را محدود نمایند. دولتها به دو طریق مبادرت به انجام اینکار می‌کنند. از یک سو سعی می‌کنند وابستگی خود را به جهان خارج تقلیل دهند، جوامع خود را تا حدودی از فشارهای اقتصادی بیرونی رها کنند و پوستهٔ دولت غول‌آسای خود را ستبر سازند. از سوی دیگر، سعی می‌کنند از طریق هماهنگ عمل کردن با دول دیگر فشارها را تنظیم کنند تا بهم وابستگی را تحت کنترل مشترک دولتها درآورند.

اکنون واکنش دول پیشرفتهٔ اقتصادی علیه اثرات مخرب فشارهای اقتصادی بیرونی نسبتاً عادی است. هدف آنها استبدادی که شوروی سابق و آلمان در بین دو جنگ جهانی به دنبالش بودند نیست و بلکه نفت، غذا و نرخهای مبادله در رأس فهرست بلندی از حوزه‌های حساس اقتصادی مدرن قرار دارد که وابستگی در آنها ازنظر اجتماعی و اقتصادی خطرناک بشمار می‌آید و باید به قیمت برخی هزینه‌های اقتصادی تعدیل شود. بازار مشترک اروپا و انجمنهای دیگر دول همسایه اکثر نیروی محرکهٔ خود را از نیاز به عمومی کردن در مقابل فشارهای اقتصادی بیرونی می‌گیرند. همچنین دول پیشرفتهٔ صنعتی فعالتر از سابق سعی بر آن دارند فالیتهای خود را در این زمینه‌ها هماهنگ کنند. آنها دیپلماسی را برای تعدیل تأثیر متقابل یکدیگر بر اقتصاد هم و مقابله با مسائل مشترک اقتصادی بکار می‌برند و نیز در مسائل شبه اقتصادی نظیر آلودگی هوا و ماهیگیری بیش از اندازه که تنها از طریق همکاری دولتهایی که آمادگی تنظیم فعالیتهای اقتصادی

ملت‌هایشان را دارند قابل حل است.

بنابراین همچنانکه در بررسی نسبی آنها مشاهده کردیم گرایش بسمت قدرت بیشتر دولت و بهم وابستگی بیشتر عملاً نه بطور مجزا بلکه با هم عمل می‌کنند. قدرت رو به تزاید داخلی دولتها اشکالی را که بهم وابستگی بخود می‌گیرد دچار تحول می‌سازند و همزمان با آن رشد سریع بهم وابستگی بر ماهیت قدرت دولت و صلاحیت داخلی و استقلال خارجی اثر می‌گذارد. حوزه‌هایی که صلاحیت داخلی دولت می‌تواند بطور مؤثری بدون توافق با دول دیگر عمل کند و نیز حدود صلاحیت بی‌توجه به اختیارات قانونی دولت بسرعت درحال تحول است. روابط دولتها درنظام مدرن جهانی و اشکال گفتگوهای دیپلماتیک از طریق چنین تعاملی قابل اصلاح است.

نمونهٔ خوب چنین اصلاحاتی تغییر در ماهیت تجارت بین‌المللی است. تا بحال ساماندهی واقعی معاملات اقتصادی در عرض سرحدات دولت عمدتاً در دستان بخش خصوصی بود. دیپلماسی اروپا از آغازش بخصوص به تجارت پرداخته است و این امر در مورد نظامهای اولیه دولتی از اولین یادداشتهای دیپلماتیک که بدست ما رسیده صادق بوده است.امّا تا این اواخر نگرانی دولت فراهم کردن فرصت برای تاجران خصوصی بوده است. اجازه دادن به تاجران برای خرید تولیدات مورد نیازشان در کشورهای خارجی و فروش کالاهایشان درعوض. بنابر این، برای مثال، معاهدهٔ آسین‌تو Asiento ۱۷۱۳ بین انگلستان و اسپانیا سعی داشت(گرچه بشکست انجامید) کمیّت و نوع کالاهایی را تنظیم کند که تاجران انگلیسی به سرزمینهای اسپانیایی در جهان نوین با کشتی بار می‌کردند. همچنین انگیزهٔ اصلی قدرتهای استعماری اروپا برای تأسیس کشورهای مستعمره و تحت‌الحمایه در مناطقی که برای سکونت سفیدپوستان نامناسب بود ـ که شامل تهوّراتی اینچنین در آسیا و آفریقاست ـ افزایش و حمایت از منافع تاجران خصوصی خود بود. دولتها خودشان بعنوان شرکتهای حکومتی تجارت نمی‌کردند. پس گفتگوهای دیپلماتیک به بهبود و تنظیم تجارت خصوصی می‌پرداخت.

بعلاوه تکنولوژی لازم برای تولید و در مورد مواد معدنی جهت کشف مواد خام اصلی پیچیده‌تر و گرانتر شد و درنتیجه در دست چند کارشناس متخصص متمرکز گردید. شرکتهای سهامی چند ملیّتی، مقتدر و متموّل نظیر شرکتهای بزرگ نفتی، معدنی و کشت و زرع تقریباً مستلزم خصوصیات دولت ماندند و تقریباً بازیگران مستقلی در صحنهٔ بین‌المللی شدند: که بر

بیش از یک دولت استوار بود با بوروکراسیهای بزرگ و هدایت گفتگوهای شبه دیپلماتیک خود با بسیاری از دولتهای کوچک و بزرگ. چنین شرکتهایی تا این اواخر می‌توانستند بر اقتصاد دولتهای توسعه نیافتهٔ تک محصولی نظیر لیبریا، کویت و هندوراس تسلط یابند. و در موارد معدودی هنوز هم می‌توانند. اینکار نوعی استعمارگریست گرچه دولت کوچک ذیربط از نظر سیاسی مستقل باشد. اما دورانی که دولت مقتدر استعمارگر قادر و مایل به استفاده از قوهٔ قهریه برای حمایت از حقوق شرکتهای خصوصی‌اش بود، یعنی«دیپلماسی قایقهای توپدار*»، سپری شده است. محدودیتهایی که افکار بین‌المللی خصوصاً از طریق سازمانهای دوستی همه جانبه مثل سازمان ملل، و قدرت روزافزون داخلی دولتهای بزرگ و کوچک تدریجاً دول ضعیف را به میدان مسابقه برای شرکتهای چند ملیتی تبدیل می‌کند. امروزه تقریباً هر دولتی می‌تواند دارایی‌های قدرتمندترین شرکت خارجی را ملّی گرداند. یا حتی سلب مالکیت کند بی‌آنکه از دخالت دولت دیگر یا یک مجمع جهانی واهمه‌ای داشته باشد، گرچه اینکار معمولاً بدون ضرر مالی ممکن نیست. بنابر این محتمل بنظر می‌رسد که دورهٔ شکوفایی سیاسی شرکتهای چند ملیتی رو به پایان است. توافقنامه‌هایی که ناظر اعمال آنهاست بیش از پیش بسوی گفتگوهای دیپلماتیک و حتی مذاکره بین دولتها کشیده خواهند شد و جائیکه به تجارتشان ادامه دهند مخالفتهای مؤثر چانه‌زنی‌اشان به قدرت اقناع، چندوچون فنی که اکثر دولتها مایل به استفاده از آنند و به توانایی آنها در سازماندهی «نوسانات و رکود» بازارها که فراسوی ظرفیت دول کوچکتر قرار دارد، محدود می‌شود.

بطور همزمان دول پیشرفتهٔ صنعتی قدرتمند بطور فزاینده‌ای نه تنها به محدود کردن اثرات شکنندهٔ بهم وابستگی می‌پردازند بلکه بطور کلی نیاز به اطمینان یافتن از عرصهٔ مرتب کالاهای اساسی نظیر غذا، انرژی و مواد خام و پرداخت معادلشان از طریق صادرات دارند. اگر باید از بیکاری و بهره‌وری اندک کشت صنعتی و افول سطح زندگی در دنیای پیشرفته جلوگیری کرد هر دو سوی عملیات مذکور لازم است. از اینرو نیاز به اداره کردن جنبه‌های خارجی اقتصاد کار اصلی دول صنعتی شده است. این نیاز تمایل دول امروزی را به توسعهٔ اختیارات داخلی‌اشان

---

*.gunhoat Diplomacy

تقویت می‌کند. دول غیر کمونیست پیوسته شرکتهای خصوصی را وارد تجارت خارجی تحت کنترل حکومت می‌کنند و سپس بر آنها مسلط می‌شوند. دول کوچکتر بجای سروکار داشتن با شرکتهای عظیم و خصوصی چند ملیتی با شرکتهای دولتی درکشورهای صنعتی مواجه خواهند شد. حتی جائیکه چنین شرکتهای دولتی تاحدودی در ساختار حکومتی دارای خودمختاری هستند و به مفهوم دقیق ادارات دولتی می‌باشند، دخالت نزدیک دولت در امر تجارت خارجی مذاکرات واقعی را بیشتر وارد مذاکرات مستقیم حکومت با حکومت خواهد کرد و گفتگوی دیپلماتیک توسعهٔ بیشتری خواهند یافت.

اشتغال فزایندهٔ حکومتها درحوزه‌های اجتماعی و فعالیتهای انسانی که قبلاً تحت مسؤولیت دولت قرار نداشت و توسعهٔ مداوم اختیارات دولت برای تحت پوشش خود درآوردن آنها بدان مفهوم نیست که حکومتها در اداره و هدایت کردن حوزه‌های جدید مورد علاقهٔ دولت به همان اندازه که در رسیدگی به فعالیتهایی که ماهیتاً توسط دولت تعیین می‌شود موفق هستند. برای مثال سیاست خارجی یا حدود آماده‌سازی نظامی موضوعاتی هستندکه در چارچوبی که توسط دولت مقرر شده عمدتاً توسط خود حکومت تعیین می‌شود. حکومتهای عضو ناتو می‌توانند با یکدیگر و با حکومتهایی نظیر اسپانیا بحث کنند که آیا دولت مذکور به همان طریقی که اسلاف آنها در اروپای سه قرن پیش به اتحادشان پیوستند، بپیوندند و با همان قاطعیت که تصمیماتی که در این حوزه اتخاذ خواهند کرد حوادث را تعیین خواهد کرد. اما انجام فعالیتهای موفقیت‌آمیز برای دولتها امر بسیار دشواریست. گرچه اقتصاد دولتی در هیچ جای دنیا دیگر به دست بازی آزاد بازار صورت نمی‌گیرد و گر چه در بسیاری از دولتها جولانگاهای دستوری اقتصاد، تحت مالکیت دولت درآمده و در کشورهای کمونیستی حکومت سعی دارد تمام فعالیتهای مهم اقتصادی خود را برنامه‌ریزی کرده و بکار گیرند. با این وجود تاکنون تنظیم فعالیتهای اقتصادی برای دولت امر اغفال کننده‌ای بوده است: اینکار از دست حکومتها مثل جیوه درمی‌رود. هنوز هیچ حکومتی به همان نحوی که توانسته شرایط یک اتحاد را تعیین کند نتوانسته به اهداف اقتصادی که مورد نظرش است دست یابد. حکومتها نگرانند که کنترل مسائل اساسی که جوامع پیشرفته را در برگرفته و باعث از دست رفتن دول کم توسعه یافته می‌شود ماورای قدرت هر دولتی قرار دارد - حتی برخی دولتمردان از آن می‌هراسند که نمیتوان روی آنها بطور اساسی تأثیر گذاشت. اما چنین نگرانی باعث تردید حکومتهای نگران درگفتگو کردن با یگدیگر پیرامون

مسائل جدید و بظاهر غیرقابل کنترل نمی‌شود. برعکس، گفتگوهای دیپلماتیک دوجانبه و چند جانبه بیش از پیش به آنها می‌پردازد. این امر بخصوص درمورد دولتهای دوست صادق است. اکنون ملاقاتهای سران حکومتهای دولت عمدتاً در حوزه‌هایی صورت می‌گیرد که کنترل دولت نسبتاً بی‌تأثیر است: از آنجا که دستیابی به نتایج در مسائلی که حکومتها می‌توانند تصمیم بگیرند آسانتر است زمان کمتری نیز می‌برد. هرچه دولتها با یکدیگر کمتر رفتار دوستانه داشته باشند، گفتگویشان بیشتر صرف پرداختن به حوزه‌هایی می‌شود که از زمانهای قدیم موضوع دیپلماسی بوده‌اند.

هرچه دولتها در این مرحله از رشدشان در اداره کردن حیات اقتصادی ناتوان و ناهماهنگ باشند، احساس نیاز بیشتری خواهند کرد که با دول دیگر بحث کنند شاید بتوانند مشترکاً در زمینه‌های انجام‌ناپذیر و دشوار کاری انجام دهند. دول جدید و کمتر توسعه یافته‌ای که درحال حاضر نیمی از جامعهٔ بزرگ بین‌المللی را تشکیل می‌دهند نیازمند نظم نوین اقتصادی و ساماندهی امنیت دسته جمعی اقتصادی هستند. اما دول قدیمی‌تر و تأسیس یافته نیز از نیاز خود به هم تراز کردن مسؤولیتهای فزایندهٔ داخلی خود با ترتیبات سازنده‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر بین‌المللی آگاهند. تلاش برای رسیدن به استقلال اقتصادی از طریق تشریک مساعی جدّی اما رقابتی دولتها نباید مسأله تازه‌ای بنظر رسد. بلکه آن ادامه تلاش جوامع بین‌المللی از لحظه آغازین خود در حوزهٔ اقتصادی است. تلاشی که بخاطر آن موجودیت یافتند: یعنی ایجاد قواعد و نهادهای مشترک توسط دول عضو بمنظور نظم بخشیدن و قابل پیش‌بینی ساختن بی‌نظمیهای اهداف متخالف. آرزوی دولتها برای دستیابی به موازنهٔ اقتصادی اساساً همان آرزوی دستیابی به موازنهٔ استراتژیک است و آرزوی تنظیم رقابت اقتصادی همان آرزوی تنظیم جنگ است.

تلاش فزایندهٔ دیپلماتیک که دولتها از جنگ جهانی دوم برای ادارهٔ حیات اقتصادی مبذول داشته‌اند منجر به بسط و گسترش زیاد اصول و سازمانها شد. حاصل این تلاشها شماری از کنوانسیونهای تنظیمی از قبیل توافقنامهٔ «برتون‌وودز» برای تعیین نرخ معاملهٔ پول ملی کشورهای مهم جهان و موافقت‌نامهٔ عمومی تعرفه و تجارت(گات)؛ سازمانهای جدید اقتصادی چون بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه(بانک جهانی)، صندوق بین‌المللی پول و بانک تسویه بین‌المللی و نمایندگیهای ویژه همه جانبه برای اشاعه تکنولوژی پیشرفته اقتصادی نظیر سازمان

خواربار و کشاورزی، ناشی از تلاش سازمان ملل است. بهمراه چنین نمایندگیهای عمومی و جهانی، چندین توافقنامهٔ اقتصادی منطقه‌ای نیز مورد مذاکره قرار گرفته‌اند از قبیل جامعه اقتصادی اروپا و منطقهٔ تجارت آزاد آمریکای لاتین بجای اینکه آنها را در دست بازار آزاد رها کند و بدین طریق و طرق دیگر به دول شرکت کننده یا جوامع بزرگ اقتصادی دولتها اجازه اعمال کنترل بیشتری بر حیات اقتصادی خود ببخشند. که هدف اصلیش هدایت روابط اقتصادی بین‌المللی در مسیرهای مشخص و مطلوب سیاسی است.

این توافقنامه‌ها، معاهده‌ها، تشکیلات و قواعد محدودیت عمدتاً و نه کاملاً توسط پیشرفته‌ترین و مجرب‌ترین دولتها- دول به‌اصطلاح جهان اول ابداع شده‌اند. ایالات متحده برخلاف تمایلات انزواطلبی که پس از جنگ جهانی اول رواج یافت هم در دیپلماسی و هم در هزینه‌های مالی توافقنامه‌های همه جانبه نقش رهبری بعهده گرفته است. این امر به نفع او و به نفع نظام اقتصاد بین‌المللی صورت گرفته است. سایر قدرتهای بزرگ اقتصادی جنگ جهانی اول، مخصوصاً رهبران جامعه اقتصادی اروپا و ژاپن نیز نقش سازنده‌ای ایفا کرده‌اند. در همهٔ آنهایی که دیپلماسی پیچیده دخیل بوده میزان همکاری و تمایلی به سازش منافع متضاد بطور چشمگیری بالا بوده وسطح رویارویی و جدال پایین. رویهم‌رفته، کلیه ابزار دیپلماسی اقتصادی بخوبی در خدمت منافع دول جنگ جهانی اول و درواقع منافع کل اقتصاد جهان - البته نه به آن خوبی که بانیان آن امیدوار بودند- قرار داشته‌اند. آنها کنترل دولتها را بر عملکرد بازار و کنترل اتحاد قدرتهای اقتصادی را بر اعمال دول خاص گسترش داده‌اند. آنها کمک کردند انتقال منظمی از سلطهٔ اقتصادی آمریکا بر دنیای جنگ‌زده به موازنهٔ اقتصادی قدرت بین دول رقیب و در عین‌حال همکار که درکشورهای جهان اول شاهد هستیم، صورت گیرد.

اتحاد جماهیر شوروی سابق خود را از اکثر چنین ترتیباتی بدور نگه می‌داشت: تا اندازه‌ای بخاطر جنگ سرد امّا بیشتر به این علت که دولت شوروی اقتصاد و بخصوص تجارت خارجی خود را بیش از دول دموکراتیک کشورهای جهان اول تحت کنترل داشت و درنتیجه بهتر می‌توانست حیات اقتصادی کشورش را از فشارهای خارجی حفظ کند. بااینحال دولت شوروی توافقنامه‌های اقتصادی مفصل و دراز مدتی با دول کوچکتر کمونیستی تحت حمایتش امضاء می‌کرد. ساختار مشترک شامل برنامه‌های اقتصادی مشترک برای کل منطقه بود که دامنه‌اش تا کوبا کشیده شده بود.

واژهٔ جهان سوم دیگر به دولی اطلاق نمی‌شود که از صف‌بندی پیچیده در رویارویی استراتژیک و سیاسی بین بلوک شوروی و غرب اجتناب می‌ورزیدند، بلکه حالا به دولی اطلاق می‌شود که از نظر اقتصادی توسعه نیافته هستند. این دولتها که فاقد نیروی برتر اقتصادیند درحال حاضر تعداد کثیری از اعضای فعلی جامعه بین‌الملل را تشکیل می‌دهند. آنها ذینفع در ترتیبات اتحاد قدرتهای اقتصادی کشورهای جهان اول بوده‌اند؛ از یک سو به این علت که این ترتیبات مخصوصاً برای کمک به آنها از طریق تشکیلاتی نظیر بانک جهانی و سازمان خواربار و کشاورزی طراحی شدند و از سوی دیگر به این خاطر که درصورت عدم وجود شبکهٔ عمومی توافقنامه‌ها و محدوده‌ها، وضعیت اقتصادی دول کوچک بدتر از اینها می‌شد. با این وجود آنه احساس نارضایتی و انزجار می‌کنند. باتوجه به فشارهای داخلی وارده بر این دولتها، از قبیل ناکفایتی اقتصادشان، بالا رفتن انتظارات مردمانشان، آگاهی هرچه بیشتر از شکاف بین سطح زندگی و تکنولوژی درکشورهای جهان اول و درکشورهای خود و پافشاری گستردهٔ اعتقادی ک این مشکلات همگی تقصیر کشورهای جهان اول است، چنین احساس عدم رضایت قابل درک است. در هرحال، تعداد کثیر آنها در نظام دولتی ایجاب می‌کند که عمدتاً منافع آنها در گفتگو دیپلماتیک پیرامون نحوهٔ ادارهٔ وابستگی متقابل اقتصادی به منظور اهداف سیاسی درنظر گرفته شود.

یکی از جنبه‌های مهم گفتگوی دیپلماتیک شمال ـ جنوب به کمک‌های اقتصادی خارجو می‌پردازد. «کمک» اهمیت خاصی برای دول جدید وکم توسعه یافته‌ای دارد که در فصل پیش ب نیازهای کلی‌اشان اشاره کردیم. درحالیکه این دولتها در شکل‌دهی توافقنامه‌هاو تشکیلات عمومی که توسط و برای دول پیشرفتهٔ اقتصادی ایجاد شد نقش اندکی داشتند، همهٔ دولتها جهان سوم در مسائل کمک‌رسانی نفع موثری دارند. آنها به کمک بعنوان یکی از راههای رفـ مشکلات اقتصادیشان بیش از آنچه میتوان از عملیات بازار آزاد انتظار داشت، می‌نگرند.

از اولین تاریخ ثبت شده دول ثروتمند به دلایل سیاسی و اقتصادی یارانه به متحدان وابستگان خود داده‌اند.نشان کمانداران زوبین طلایی که امپراطور ایران به یونانیان و دیگران زمانهای باستان بخشید و صلیب ژرژ قدیس، برتاجهای طلایی پادشاهان که بریتانیا به متحد قاره‌ای خود پرداخت نمونه‌های آشنایی از کمکهای دارای انگیزه‌های سیاسی هستند. معمو

چنین کمکهایی بعنوان عوایدی برای تسهیلات اساسی و مادی داده می‌شود هدف ایجاد حمایت برای سیاست خارجی دولت اعطاکننده کمک است. اما برخی اوقات نیز دلایل کلی‌تری دارد مبنی براینکه اعطاکننده تصور می‌کند رفاه اقتصادی یک متحد نیازمند به هر دو طرف در پیگیری اهداف مشترک توافق شده نیرو خواهد بخشید. مزایای چنین یارانه‌های سیاسی برای دولت اعطاکننده معمولاً کوتاه مدت است: خریدن متحد بین‌المللی ممکن نیست فقط میتوان آنرا بمدت کوتاهی اجاره کرد. از سوی دیگر، درحالیکه دریافت کردن کم سعادتی است تا دادن، آمار نشان می‌دهد که امروزه دول گیرنده حداقل به اندازه‌ای که دول اعطاکننده مشتاقِ دادنند، خواهان دریافت یارانه‌ها هستند. منافع سیاسی اعطای یارانه مشترکاً نصیب دهنده و گیرنده می‌شود و خودِیارانه سرمایهٔ نقدی است. امروزه اکثر کمکهای اعطا شده به این دلایل محترم و مشروع صورت می‌گیرد. مقداری از کمکها نیز بخاطر انگیزه‌های انسانی داده می‌شود مثلاً برای تسکین درد و رنج ناشی از امراض طبیعی و جنگ یا برای تعدیل گرسنگی و بیماریهای اپیدمی این نوع کمکها مستقیماً از دولتی به دولت دیگر یا از طریق نمایندگیهای بین‌المللی مثل صلیب سرخ انجام می‌گیرد.

چیزیکه جدید است ـ و برای تنظیم جامعه بین‌المللی بطور بالقوه بسیار مهم است ـ توسعهٔ مساعدتهای مرتّب اقتصادی دول ثروتمند به دول فقیر بطرق دوجانبه یا نمایندگیهای بین‌المللی است تا به کمک آن دول فقیر و کم‌تر توسعه یافته عملکرد اقتصادی و اجتماعی خود را بهبود بخشند. قبل از جنگ جهانی دوم هیچ دولتی بخاطر چنین دلایل کلی کمک دریافت نمی‌کرد. مفهوم استقلال متضمن این فرضیات بود که دولت و شهروندانش حیات اقتصادی خود را به بهترین نحوی که می‌توانستند اداره کنند. امروزه در الگوی گستردهٔ کمکها که براساس انگیزه‌های سیاسی، استراتژیکی و انسانی صورت می‌گیرد علاوه بر فرضیهٔ بالا، فرضیهٔ پذیرفته شده‌ای می‌یابیم مبنی بر اینکه جامعه بین‌المللی خود به فقیرترین و عقب مانده‌ترین اعضایش برپایهٔ منسجمی کمک خواهد کرد. اعضای ثروتمند جامعه به برنامه‌های جمعی کمک و مساعدت خواهند کرد و کمکهای دوجانبه را نیز بر آن خواهند افزود، نه به دلایل دولتی یا خیرخواهانه بلکه به انگیزهٔ مصلحت نظام تا اینکه باعث شوند جامعه بین‌الملل به سود همهٔ اعضایش مؤثرتر عمل کند.

گسترش نیازهای مصلحت نظام از سوی دول ثروتمندتر و باثبات‌تر عمدتاً ناشی از

ضرورت عملی بود. افول امپراطوریها به افزایش ناگهانی تعداد زیادی از دولتها منجر شد که از یک سو بخاطر ضعف قدرت‌های استعمارگر دریایی و بخاطر اینکه استعمارگری دیگر در افکار بشریت و درنظر خود دول استعماری قابل قبول نیست، امکان نداشت توسط قدرت استعماری سابق اداره شوند. اما از سوی دیگر آنها مستقلاً نمی‌توانند به آن سطح از فعالیتهای اقتصادی برسند که برای خود یا برای جامعه جهانی که نیمی از اعضایش را تشکیل می‌دهند قابل قبول باشد.

اولین گامهای لرزان برای حل این تنگنای عمده از طریق کمک‌رسانی چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. کمکهای دوجانبه در بطن اشکال متنوع مالی و فنی‌اش معمولاً رگه‌های سیاسی دارد و اگر درمواردی نیز چنین نباشد کمک دهنده جهت استفاده از کمک شرایطی می‌گذارد که برای گیرندهٔ کمک ناخوشایند است. کمک‌رسانی از طریق نمایندگیهای بین‌المللی مثل بانک جهانی به انتظارات سیاسی و استراتژیکی خاص ارتباط ندارد اما معمولاً مستلزم شرایط سخت اقتصادی است که اغلب باعث محرومیت دول گیرنده از کمک می‌شود. در هرصورت از نقطه‌نظر دول گیرنده کمکهای بسیار ناچیزی در دسترس است وضع بد اقتصادی سیاری از دول کوچک بهتر که نمی‌شود هیچ بدتر نیز می‌شود. کمک دهندگان بنوبهٔ خود بطور فزاینده‌ای به این نتیجه می‌رسند که کمک برای توسعه برخلاف کمکهای التیام‌بخش برای اهداف انسان دوستانه درحصول نتایجی که امید داشتند شکست خورده است. بنابراین بنظر می‌رسد برنامه‌های کمک‌رسانی برای تضمین امنیت اقتصاد جمعی ناکافی باشد درست مثل تمهیدات میثاق جامعه ملل که برای تضمین امنیت نظامی جنگ جهانی اول ناکافی بود.

این میثاق فراتر از تحریم تجاوز به یک نظم سیاسی و استراتژیک جدید بین‌المللی چشم می‌دوخت که در آن جامعه ملل استقلال، عدالت در شکل خودرأیی و رهایی از ترس از جنگ را بنا می‌نهاد. دول جدید آسیا، آفریقا و کارائیب و اکثر جمهوریهای آمریکای لاتین به همان نحو از جامعه بین‌الملل می‌خواهند ابتدا استقلال و عدالت رابه کلّ مردم مستعمره‌نشین گسترش دهد بی‌توجه به اینکه آنها« از نظر اقتصادی مناسب رشد و ترقی، هستند یا» برای خودگردانی ازنظر اجرایی آمادگی ندارند، زیرا تصوّر می‌شود این نقایص کاملاً یا عمدتاً ناشی از استثمار و ستم و بیداد استعماری بوده است. پس، زمانیکه آزادی تکمیل شود ـ که حالا نیز تقریباً اینچنین است ـ

انواع کمکها باید با یک نظم جدید بین‌المللی اقتصادی جایگزین شود بطوریکه حمایت اقتصادی بین‌المللی آنچنان توسط جامعهٔ دولتها اداره و کنترل بشود و توسط سازمانها تثبیت بشود که حتی توزیع قدرت خرید و رشد صنعتی وغیره بین دول عضو بیش از شرایط کنونی باشد. این تقاضای اخیر با تأکید مؤکدش بر گسترش مجدد عدالت واعمال مثبت برای اصلاح اشتباهات گذشته با تقاضاهای دول برای توزیع برابر ثروت مردم مطابقت دارد. میتوان آرزوی میثاق جامعه ملل را در آغاز این پاراگراف چنین خلاصه کرد که «کشورهای جهان سوم تقاضای تأسیس یک نظم نوین اقتصادی بین‌المللی دارند که با استقلال، نشر مجدد عدالت و آزادی از ترس از خواستن همراه باشد».

دولی که این تقاضا را از جامعه بین‌الملل دارند در گروه ۷۷ ازنظر دیپلماتیک ـ که حالا تعدادی بیش از این دارد ـ جهت کسب اختیارات بیشتر از کشورهای جهان اول در اداره اقتصاد جهان و جهت دستیابی به اهدافشان که افزایش چشمگیر امر کنترل بر آن است بطور دسته جمعی عمل می‌کنند. گروه ۷۷ از ضعف خودشان در میز چانه‌زنی دیپلماتیک آگاهند و می‌دانند که تأسیس نظم نوین اقتصادی بین‌المللی به رضایت دول توسعه یافتهٔ کمک کننده و بخصوص به اتحاد(کنسرت) قدرتهای اقتصادی بستگی دارد. بااینحال موفقیت گروه کوچکی از دول کشورهای جهان سوم یعنی کشورهای صادر کنندهٔ نفت باعث تشویق آنها شده است. اوپک راه افزایش سهم دول کم‌تر توسعه یافته از ثروت جهان را نشان داده است. اما تاکنون هیچ منبع دیگری به سطح اهرم قدرتی که نیاز جهان اول به نفت ایجاد کرده نرسیده است.

گفتگوهای شمال ـ جنوب پیرامون ادارهٔ اقتصاد جهان برای دستیابی به نتایج سیاسی و اجتماعی بجای نتایج اقتصادی تنها آغاز راه است این از مسؤولیت عمدهٔ دیپلماتیک خواهد بود. تقاضاهای کشورهای جهان سوم تاکنون کاملاً برحسب اصول وسیع و مفاهیم تعریف‌ناپذیری چون عدالت اقتصادی اظهار شده است بجای اینکه برحسب مسائل پیچیده و فنی اقتصادی بیان شود. بنظر می‌رسد سه دلیل برای این امر وجود دارد. اولین دلیل همان تاکتیک آشنای دیپلماتیک برای رسیدن به‌اصول مشترکی است که از سوی دیگر بعنوان اساس گفتگو موردپذیرش است. دوم اینکه در مسائل اقتصادی برخلاف اصول سیاسی، منافع دول جهان سوم به شدّت از هم متفاوت است. دلیل آخر اینکه اکثر آن دولتها تخصص لازم را برای هدایت بحثها در موضوعات فنی ندارند. قابل استدلال است که هیچکس ندارد. گرچه دول پیشرفته‌تر

جهان اول برای اجتناب از برخی چالشهای مدیریت اقتصادی بین‌المللل متخصصّان مجربی دارند، هنر ساماندهی نظم کنترل شدهٔ جهانی اقتصادی را هنوز باید آموخت. حتی تلاشهای حکومت‌ها برای ادارهٔ اقتصاد داخلی‌اشان هنوز بطور مطمئن موفقیت‌آمیز نبوده است. حتی اگر جستجو برای امنیت اقتصاد جمعی بجایی برسد، محتمل بنظر می‌رسد که مثل جستجو برای امنیت نظامی جمعی در گذشتهٔ نزدیک به نوعی ناامیدی منتج گردد.

وقتی دیپلماسی به این حوزه‌ها راه می‌یابد نه تنها دامنه‌اش گسترده بلکه فنی‌تر نیز می‌شود. حکومتهایی که مجبورند جهت مذاکرات خارجی بیش از پیش به متخصصانی رجوع کنند که پیچیدگیهای موضوعاتی که مورد بحث قرار می‌گیرند درک کنند حتی اگر نتوانند راه حلهای موثری برای مسائل ذیربط استخراج کنند. حکومتها باید این متخصصان را هم در داخل کشور که سیاستها و موقعیتهای مذاکره جهت تأیید حکومت انجام می‌گیرد و هم در میز مذاکره همراه دیپلماتهای حرفه‌ای کنند(که تخصصشان پرداختن به حکومتهای دیگر است). این متخصصان شامل مسئوولانی از سایر رده‌های 'غیر دیپلماتیک' حکومتی، از شرکتهای دولتی و بخصوص در کشورهای غربی از محیط دانشگاهی و بخش خصوصی صنعت می‌شود.

امروزه تیمی که دولت پیشرفته ازنظر دیپلماتیک برای مذاکره به پایتخت دیگر یا به کنفرانس بین‌المللی اعزام می‌کند احتمالاً متشکل از سه عنصر است. در رأس هیأت نمایندگی اغلب یک نماینده سیاسی حکومت حاکم - درمفهوم بریتانیا یک وزیر - قرار می‌گیرد که وظیفه‌اش جهت‌دهی کلی و اعمال قدرت برای پایان بخشیدن و نتیجه گرفتن از برخی چانه‌زنی‌هاست گرچه ممکن است تمام مدت آنجا حضور نداشته باشد. بهمراه او پرسنل محدودی خواهد بود. سپس دیپلماتهای حرفه‌ای، کارشناسان کشورهای خارجی ذیربط و کارشناسان مذاکره با حکومتهای دیگر از جمله سفیری که به دولت یا مجموعه بین‌المللی موردنظر دارای اعتبارنامه است و در کارش متخصص است. گروه سوم کارشناسان فنی در امور رسیدگی به جنبه‌های مختلف مسأله مورد بحث خواهند بود. نقش اصلی آنها خدمت در کمیسیونهای فنی و کمک به شکل‌دهی به موقعیت مذاکره نمایندگان است و برای انجام این‌کار طبیعتاً آنها با بخش‌های حکومت خود و تشکیلات دیگر ارتباط مستقیم و نزدیکی برقرار خواهند کرد و در رویارویی با سایر نمایندگان به تصمیمهای وزیری که در رأس مذاکرات قرار دارد گردن خواهند نهاد. با هر

مثال عملی می‌توان پیچیدگی جنبه‌های فنی این‌کار را نشان داد: برای مثال، مذاکره در مورد سهم ماهیگیری در یک منطقه خاص دریایی. هر توافقنامه‌ای که در این زمینه حاصل شود برحفظ منابع ماهیگیری، استخدام ماهیگیران، ذخایر مواد غذایی، هزینهٔ زندگی، حقوق بین‌المللی وبطور کلی بر میزان تنش یا دوستی در روابط بین دول ذیربط تأثیر خواهد گذاشت که نهایتاً بر بسیاری از مسائل دیگر نیز اثر خواهد داشت. حتی یک موضوع یکنواخت و خاصی چون ارزیابیهای لازم پیرامون وبا و کنترل آن در عصر مسافرتهای طولانی هوایی جهت آگاهی بین‌المللی جنبه‌های فنی بسیاری دارد. پیچیده‌تر از آن مذاکرات چند جانبه چانه‌زنی طولانی و وسیع بین شماری از دولتها با منافع مختلف است. برای نمونه مذاکراتی که در مورد اولویت روابط اقتصادی بین جامعه اقتصادی اروپا و چهل دولت تازه مستقل جهان سوم انجام گرفت و منجر به «کنوانسیون لومه» شد. این مذاکرات اساساً اقتصادی‌اند و دامنهٔ وسیعی از کالاها و کمک را شامل می‌شوند. اما اثرات سیاسی و احساسی نیز دارند و نیز اثراتی که از این واقعیت برمی‌خیزد که اکثر دول جدیدالاستقلال قبلاً مستعمرهٔ یکی از اعضای جامعهٔ اروپا بودند. حتی اگر زمان اجازه می‌داد مذاکرات به تنهایی نمی‌توانست همهٔ این موارد حسّاس و محرمانه را در برگیرد اما بدون بحث رهاکردن آنها نیز جلوی مذاکرات واقعی را می‌گرفت. از اینرو، پیش و پس از ملاقاتهای کاملی که به ساخت کنوانسیون می‌پردازد مجموعه مداومی از گفتگوهای دوجانبه صورت می‌گیرد: بین دول خاص در« هر دو سوی میز مذاکره» و بین دول اروپایی خاص و دول جهان سوم در «عرض میز». آنچه عاید می‌شود تمرین بزرگی در دیپلماسی مدرن دوجانبه و چندجانبه است که وزرا، دیپلماتهای حرفه‌ای و متخصصان فنی را در هر مرحله در بر می‌گیرد. و مذاکرات «لومه» تنها نمونه‌ای از تعداد زیادی از مذاکرات چندجانبه است که همزمان صورت می‌گیرد.

تا بحال گفتیم که فشارهای درونی دولت که آنرا بسمت اعمال قدرت بیشتر داخلی سوق می‌دهد و فشارهایی که از خارج از طریق بهم وابستگی بیشتر ناشی می‌شود- سلطهٔ شرایط برک[1]- دیپلماسی را به سمت یکسانی سوق می‌دهند بسوی توسعهٔ دامنه‌اش. اما بسیاری از افراد افزایش بهم وابستگی را بطور روزافزونی محدود کنندهٔ آزادی عمل دول می‌دانند و درنتیجه

1.Burke

آنرا گرایشی برخلاف رشد قدرت داخلی حاکمیت مستقل می‌بینند. تعداد معدودی از ناظران کشورهای پیشرفته معتقدند که تلاش برای کنترل وابستگی متقابل را از دست می‌دهند واین کار اعتبار مفاهیمی چون منافع ملی و ایده‌آل‌پروریهایی چون استقلال و آزادی را از بین می‌برد و یا حتی ارزش دولت را از هر جهت پایین می‌آورد.

برخی از رهبران و مفسران سیاسی بخصوص در کشورهای جدیدالاستقلال وابستگی متقابل را تهدید بزرگی برای کنترل تازه بدست آمده و هنوز شکننده‌اشان بر سرنوشت خود می‌بینند و حمایت کشورهای ثروتمند و قوی از آنرا اگر بمثابهٔ کنترل استعمار نو تصّور نکنند لااقل تلاشی برای تأسیس مجدد حداقل سلطهٔ شرایط می‌دانند.بنظر آنها بهم‌وابستگی فقط شکل تغییر یافته وابستگی است که برای فرار از آن مبارزه کرده‌اند. آنها خواستار توقف عملیات بازار و رشد بهم وابستگی هستند حداقل تا زمانیکه یک نظم نوین اقتصادی تأسیس شود. این واهمه‌ها وقتی تقویت می‌گردد که آنها با تقاضاهای روزافزونی که در کشورهای مرفّه شنیده می‌شود روبرو می‌گردند که کمک‌رسانی از سوی بنیادهای دولتی و خصوصی به دول کمتر توسعه‌یافته تنها به مصارف اهداف و افراد خاصی در آن دول برسد و نباید ثروت را از فقرای کشورهای ثروتمند به ثروتمندان کشورهای فقیر ـ یعنی به نخبگان حاکمی که دیپلماسی دولتشان را می‌گردانند منتقل کند. گردش آزاد بهم وابستگی درکشورهای جهان اول نیز مسأله حسّاسی است. این امر بااستفاده از هزینه‌های ارزان کار در دول کم‌تر توسعه یافته باعث انتقال مشاغل از طبقهٔ فقیر به کشورهای ثروتمند می‌شود: یا بعبارت دیگر از طریق دسیسه‌ای که بین سرمایهٔ بین‌المللی و طبقهٔ حاکم در کشورهای عقب‌مانده اقتصادی صورت می‌گیرد منابع طبیعی و کاری این دولتها استثمار می‌شود. چنین جنبه‌های نگران کنندهٔ بهم وابستگی و جنبه‌های دیگری که مجال نام بردن از آنها در اینجا نیست دولتها را وادار می‌کند مراقب پیامدهای آن باشند و در گفتگوهای دیپلماتیک جایگاه عمده‌ای را به تلاش دولتها برای محدود و کنترل کردن آن اختصاص دهند تا ضمن اینکه ضربه‌های آنرا بر حق حاکمیت خود محدود می‌کنند مزایای آنرا به حداکثر برسانند.

برعکس، دیگران بخصوص در دول ثروتمند و تثبیت شده معتقدند که افزایش روزافزون شبکه مداوم و مستحکم قراردادها بین کارشناسان صرفاً گسترش گفتگوهای دیپلماتیک نیست بلکه هستهٔ یک ادارهٔ نوین جمعی امور جهان است. بنظر آنها چنین شبکه‌ای بهمراه سازمان ملل

و نمایندگیهای مشابه همه‌گیر حکومت جهانی تشکیل خواهند داد نه ازطریق انقلابی خروشان یا تصرف جهان توسط یک قدرت بلکه بتدریج صورت خواهد گرفت. آنها حکومت جهانی را پاسخ معقول و مشترک بشرّیت به مسائل فنّی می‌دانند که همهٔ ما با آن مواجهیم. بالاخص در دوران تلخ سرخوردگی از توانایی دول مستقل برای حمایت شهروندانشان که درپی جنگهای جهانی اول و دوم بروز کرد.بسیاری از مردم به این باور رسیدند که این همکاری عملی سود اقتصادی زیادی درپی دارد. با تأکید بر مزایایی که با هم کارکردن دارد بجای توجه به منازعات سیاسی که باعث اختلافات می‌شود بتدریج وفاداری عمومی وسیعی که به دور از جستجوی خودخواهانه و خطرناک قدرت از این مزایا بهره می‌برند بدست می‌آمد. نظریه کارکردگرایی را که دیویدمیترانی در کتاب خلاقانهٔ خود 'یک نظام کارآمد صلح' بیان کرد یک نوع از بازی‌های گوشتی را تصور می‌کند که دز آن بطور پیاپی تکه‌های وفاداری از دولتها کنده می‌شود و به نمایندگیهای بین‌المللی منتقل می‌گردد. انتقال وفاداری ابتدا توسط کارمندان و متخصصان کشوری ذیربط در بوروکراسی بین‌المللی و سپس توسط مردم دول ذیربط که کارکردگرایان آن را براساس منفعت واقعی و غیرقابل برگشت می‌دانند که به دنیایی منجر خواهد شد که ملتزم به صلح و همکاری متوازن خواهد بود. فرضیه وجود تضاد اساسی بین بهم وابستگی و حق حاکمیت داخلی چقدر صحت دارد؟ آیا میتوان از مذاکرات بین‌المللی انتظار داشت که ماهیت خود را ازگفتگو بین دول به یک حکومت جهانی که ماورای دولتهاست مشخصاً تغییر دهد؟

افرادی که چنین نظریاتی دارند تا حدّی دچار خیالبافی شده‌اند. آنها چشم‌انتظار حکومت جهانی هستند، و دول خاص را محدودتر و مشتاقتر از آن می‌بینند که بتوانند برای مسائل جهانی پاسخهای جهانی بیابند. آنها ابتدا با مطرح کردن موضوعات کمتر بحث‌انگیز می‌خواهند با مخفی‌کاری به اهدافشان برسند. برخی دیگر چنین می‌اندیشند که جنبهٔ باارزش بهم وابستگی قراردادهای خصوصی بین افراد، انتقال آزاد مردان، اندیشه‌ها و کالاها در مرز دولتها است. آنها یک تمایل ذاتی در دولتها می‌بینند که از مردمشان می‌خواهند که تنها به آنها وفادار بمانند و از وفاداریها و پیمانهای وسیعتر خودداری کنند. چنین افرادی معتقدند که دولتها مایلند از قدرت فزایندهٔ خود برای محدود کردن بهم‌وابستگی استفاده کنند و گره‌های خصوصی که مردم را در دو سوی مرزها بهم پیوند می‌زند قطع کنند و دولتها را خودمختارتر و خودکفاتر کنند و خود را از سایر نقاط جهان برای دفاع از چیزیکه کارکردگرایان نهاد نابجا و بیمورد دولت در مقابل

سازمانهای سودآور جهانی آینده می‌نامند جدا کنند.

چه خاصیتی در این تحولات نهفته است؟ مسلماً دولتها بخصوص دول توتالیتر گه‌گاه چنین اعمال محدودکننده را اجرا می‌کنند. برای مثال، حکومتهای کمونیستی دوست ندارند که مردمشان با خارجیان ارتباط فرهنگی یا شخصی داشته باشند به‌استثنای مواردی که تحت حمایت و خواست دولت انجام می‌گیرد. میتوان گفت که طبیعت دولت به سمت افزایش کنترل بر ملت گرایش دارد. اما این بدان معنی نیست که دولتها ماهیتاً خودمختار و مخالف بهم‌وابستگی‌اند. توسعهٔ قدرت دولت آنرا وارد حوزه‌های جدیدی می‌کند که مثل بسیاری از حوزه‌های فعالیت دولتی از مرزهای دولت فراتر می‌رود. وقتی قدرت دولت بر این فعالیتها افزایش یافت دیگر آنها را متوقف نمی‌سازد. ابتدا آنها را منظم می‌کند و سپس مستقیماً آنها را اداره می‌کند. بعبارت دیگر، وقتی بخش عمومی بر بخش خصوصی غالب شد ساماندهی قراردادهای اقتصادی، فرهنگی و غیره با جهان خارج را که قبلاً دراختیار بخش خصوصی بود برعهده می‌گیرد. ساماندهی قراردادهای خارجی توسط دولت بدان مفهوم است که از مجاری کمتری استفاده شده و افراد کمتری با خارجیها درارتباطند. مثل مورد کشورهای کمونیستی در مقابل کشورهای غربی. مذاکرات لازم، چه درمورد فروش غلات باشد چه درمورد تماشای باله، توسط دولت انجام می‌گیرد و درنتیجه بیش از پیش مستقماً وارد مذاکرات دیپلماتیک می‌شود. همچنین اکنون اکثر دولتمردان دریافته‌اند که مسائل جهانی که بطور فزاینده‌ای درمقابل بشریّت قرار می‌گیرند مستلزم حرکت دولتهاست و نمی‌توان به دست مبتدیان بخش خصوصی سپرد. دولتها چندان هم مخالف بهم‌وابستگی نیستند. امّا امروزه همهٔ آنها مایلند آنرا تا حدّی ازطریق دیپلماسی اقتصاد اداره و هدایت کنند و بسیاری از آنها می‌خواهند کاملاً آنرا کنترل کنند و مخالف بهم‌وابستگی خصوصی‌اند.

اما آیا بهم‌وابستگی تا جایی پیش خواهد رفت که آنقدر همه‌گیر و فنی شود که دولتها نتوانند کنترل و هدایتش کنند؟ آیا کمیسیونها و مقامات مسئوول بین‌المللی، که برای رسیدگی به مسائل فنی منصوب شده‌اند و متشکل از کارشناسانی از کشورهای مختلف‌اند، بتدریج قدرتی کسب خواهند کرد که مستقل از دولی است که آنها را مأمور کرده‌اند و قادر خواهند بود تصمیمات جمعی خود را بر دولتها تحمیل کنند؟

یقیناً کارشناسانی که مرتباً برای بحث بر سر موضوع تخصصی خود همدیگر را ملاقات می‌کنند همکار و دوست شخصی می‌شوند و بتدریج نگرشها و فرضیات مشترکی می‌یابند. این روح صمیمیّت و یگانگی دسته‌جمعی شبیه چیزی است که در میان دیپلماتهای حرفه‌ای مقیم در مرکزی رواج دارد. آنها نتایج و توصیه‌های مشترک خود را پیرامون سیاست به حکومتهایی که آنها را منصوب کرده‌اند القاء می‌کنند حکومتهایی که براستی آنها را درحوزهٔ خاص دیپلماتیک خود ناوارد می‌دانند. دانشمندان علوم طبیعی درمیان آنها طبق تعلیمات خود نسبت به خود علم و نسبت به دانشمندان سراسر جهان حس وفاداری دارند. آنها تمایل طبیعی دارند که بدنبال قاعده و راه حلهایی باشند که اعتبار عمومی و جهانی داشته باشند، آنها درپی درستی و حقیقت‌اند. بعلاوه آنها مجذوب جنبه‌هایی از مسأله می‌شوند که قابل سنجش و اندازه‌گیری است. چنین نگرشی کاملاً متفاوت از دیپلماسی است که مسائل را برحسب تضاد و توافق اراده‌های مستقل می‌نگرد و بدنبال عوامل غیرقابل لمسی است که بتوانند این اراده‌های خاص را متقاعد کنند تا توافقات معتبر را بپذیرند که اعتبارش براساس حقیقت جهانی نیست بلکه براساس کفایت خاصشان است دانشمندان علوم طبیعی درجستجوی راه‌کارهای معتبر جهانی برای مسائلی که فنی می‌دانند به موانعی که در بکار بستن این راه حلها در برخی دولتها توسط مقامات سیاسی ایجاد می‌شود بی‌اهمیت و از آنها بیزارند، درحالیکه دیپلماتها باوجود چنین موانع سیاسی در اذهانشان تحمل راه‌حلهای مطلوب فنی راکه علیه منافع برخی دولتها تبعیض قائل می‌شوند ندارند و درنتیجه مورد قبول آنها نیستند. درعمل دانشمندان و دیپلماتها درک و زندگی کردن با نقطه نظرات همدیگر را می‌آموزند اما دانشمندان بی‌توجّه به اتحادهای ملی‌اشان و منافع دولتشان بسوی همدیگر کشیده می‌شوند. بخصوص وقتی افراد درمعرض خطر مسائلی باشند که کل بشریت با آنها مواجه می‌باشد حس مسؤولیت رواج می‌یابد. بنابر این حس وفاداری کارشناسان بین‌المللی مثل وفاداری دیپلماتهای حرفه‌ای ـ بلکه بیش از آنهاـ منحصر به دولت و مردم خود نیست بلکه شامل همکاران و کل انسانیت نیز می‌شود. با این وجود حتی در شرایط فعلی این کارشناسان باید حکومتهای خود را متقاعد کنند و گرچه هنوز برای اجرای سیاستهایی که توصیه می‌کنند بطور دسته جمعی به دول ذیربط تکیه می‌کنند. اگر دولتها اجرای نتایج مسؤولان فنی بین‌المللی را دشوار ارزیابی کنند، «از طریق راههای دیپلماتیک آنها را بحث خواهند کرد یعنی گفتگوهای سیاسی دیگر و بیشتری را پیرامون آنها آغاز خواهند کرد. همچنین

دفعهٔ بعد کارشناسانی را منصوب خواهند کرد که به منافع خاص و حقیقی آنها توجه بیشتری داشته باشند.» زیرا مقاصد این کارشناسان در شرایط فعلی جامعهٔ بین‌الملل توسعهٔ گفتگوهای دیپلماتیک است. درحال حاضر هر فرستاده‌ای نمایندهٔ دولتی است که او را منصوب می‌کند. ممکن است او مانند وکیلی که از دولتش دفاع می‌کند از منافع خاص دولتش حمایت نکند و برعکس از حکومت خود بخواهد که نتایجی را که او و همکارانش بطور علمی به آن دست یافته‌اند تصویب کند اما لااقل به اهمیت همراه داشتن حکومت با خود پی خواهد برد زیرا درمی‌یابد که اکثریت همکارانش بدان جهت انتخاب شده‌اند که منافع دولت خود را درنظر داشته باشند. دراکثر موارد، وقتی که مقامات یا کمیسیونهای بین‌المللی به نتایج علمی یا فنی دست می‌یابند برای اینکه این نتایج لازم‌الاجرا شوند ضروری است گروهی از دول را یافت که به اجرای توافقنامه‌ها علاقمند و ابزار اقناع و وادارکردن دول مخالف به پذیرش آنها را داشته باشند.

فرض کنیم که ارزش(پرستیژ) چنین مجامع بین‌المللی همچنان افزایش یابد تا اینکه آنها بطور مردمی و دسته جمعی به قدرتی دست یابند که حتی سرسخت‌ترین دول نیز مجبور به احترام گزاردن شوند ضمن اینکه اکثر دولتها بتدریج کاربرد این توصیه‌ها را به نفع ملی می‌بینند. حتی درآنصورت هر دولتی خواهد خواست که در این توصیه‌ها و بخصوص نحوه اجرای آنها درعمل منافع خاص ملت درنظر گرفته شود. توصیه‌های مجامع بین‌المللی موضوع گفتگوهای دیپلماتیک باقی خواهند ماند و احتمالاً سهم فزاینده‌ای در آن خواهند داشت. راههایی که در دسترس دول خاص قرار دارد ممکن است از طریق نتایج دسته جمعی که نمایندگانشان در حوزه‌های فنی به آن دست می‌یابند و با فشارهایی که از سوی دول دیگر برای تأئیدشان به آنها وارد می‌آید محدود شود. اما هنوز تا بدان نقطه راه زیادی مانده تا مجامع بین‌المللی یک منطقه حکومت جهانی تشکیل دهند و بتوانند تصمیمات خود را مستقیماً تحمیل کنند و آنها را از گفتگوهای دیپلماتیک خارج کنند. اجبار و فشاری که گروهی از دولتها برای موافق کردن دول دیگر بکار می‌برند همان حکومت جهانی نیست که جایگزین نظام دولتی شده است بلکه اتحادی از نظام دولتی است که از طریق دیپلماسی و نهایتاً زور عمل می‌کند.

درنتیجه میتوان گفت که رشد قدرت داخلی دولت و رشد بهم‌وابستگی بهمراه هم حجم و دامنهٔ دیپلماسی را افزایش می‌دهد. هرچه دول خاص حوزه‌های فعالیت انسانی بیشتری را وارد

دامنهٔ دیدشان کنند و هرچه جهان بهم وابسته‌تر شود، دولتها موضوعات بیشتری را برای گفتگو با یکدیگر، بطور دوجانبه و جمعی مطرح خواهند کرد. دیپلماسی همگام باگسترش موضوعات و فنی‌تر شدن فرایندهای جدیدی را ایجاد خواهد کرد. خاصّه آنکه دیپلماسی در مرحلهٔ ایجاد اصول و قواعد هدایت و نهادهای جدید برای مدیریت نظم مشترک اقتصادی توسط جامعهٔ دولتهاست و روند امور جهان نشانی از کاهش حجم گفتگوها یا محدود شدن دامنه‌اش ندارد.

فصل سیزدهم

دیپلماسی و مسؤولیتهای دولتها

در این کتاب به دفعات به منافعی که دول عضو یک نظام از قِبلَ عملکرد مؤثر آن و مسئولیتهائی که در برابر آن دارند اشاراتی‌کرده‌ام. حس خودآگاهی را که همه دولتها در جامعه بین‌المللی به حفظ و کارکرد آن علاقمندند«**مصلحت نظام**» #نامیده‌ام.

یک مفهوم ساده کلمهٔ«مسؤول» «***علت خودبه خودی***» است همانطور که می‌گوئیم جبههٔ هوای سرد در زمستان مسؤول مرگ پرندگان است. بنابر این بی‌آنکه درمورد مقاصد دول چیزی بگوئیم یا داوری اخلاقی بکنیم میتوان گفت که دول بزرگتر بیش از دول کوچکتر مسؤول نحوهٔ هدایت گفتمانهای دیپلماتیک و شیوهٔ عملکرد نظام هستند.

مفهوم دوم اینست که وقتی از «مسؤولیتهای بین‌المللی» و از رفتار با مسؤولیت یا بی مسؤولیتی یک رهبر سیاسی سخن می‌گوئیم، مایلیم به مقاصد سیاستگذاران اشاره کنیم و به «مسؤول» معنی حساسیت نسبت به رفاه یا منافع جامعهٔ گسترده‌تری می‌بخشیم. طبق این مفهوم، یک دولتمرد مسؤول منافع دولت خود را تا جای ممکن دنبال می‌کند زیرا این‌کار وظیفه دولت در ارتباط با دول دیگر است اما این‌کار نباید بصورت آشتی‌ناپذیر و بی‌توجه به برخوردها و نقشی صورت گیرد که چنین سیاستی ممکن است سبب شود همانطور که یک ضرب‌المثل سدهٔ نوزدهم می‌گوید مانند فردی که در جائیکه به مهارت و ظرافت نیاز است، خشن و بی‌دقت باشد.[همچون گاوی که بین ظرف چینی افتاده است]. او همکاری با دول دیگر و مجامع بین‌المللی برای آماده‌سازی بستری آرام جهت عملکرد جامعهٔ بین‌المللی را دارای مزیت می‌بیند و حاضر است بخاطر مزایای بیشتری که دولتش از وجود یک جامعهٔ منظم برخوردار خواهد شد

#.Raison de systeme

از پاره‌ای از منافع دولت بگذرد. کاربرد رسمی «مسؤول» به این واقعیت اشاره میکند که اکثر دولتها بیشتر مواقع برای حفظ نظام همکاری می‌کنند و منافع خود را در محدوده و طبق اصول آن دنبال می‌کنند زیرا می‌دانند که این‌کار به نفع خودشان است. مثل گفتن این عبارت می‌ماند که صداقت بهترین سیاست است. از اینرو لازم است چگونگی و علت اینکه دول دنبال کردن منافع خود را بعنوان قاعده در همکاری با دول دیگر به نفع خویش می‌بینند، بررسی کنیم و نیز علّت اینکه در مواقع اختلاف و برخورد منافع سعی دارند آنها را از طریق بده بستان گفتمان دیپلماتیک حل کنند چیست؟ علاوه بر آن، ما باید به ملاحظاتی نظر افکنیم که بویژه قدرتهای بزرگ دارای منافع متنوع و گسترده را وادار می‌کند به این طریق عمل کنند. همهٔ این موارد را **مسؤولیت *محتاطانه*** می‌نامیم.

سوم اینکه لازم است ببینیم که آیا میتوان پیشتر از این رفت و علاقهٔ مشترکی در تمامی قدرتهای نظام دولتی و حتی در جامعه بین‌المللی یافت که اعضاء و رهبرانشان از معضلات فرهنگی و تعهدات اخلاقی مشترک آگاه باشند: علاقهٔ مشترکی که فراتر از ضرورت و منفعت فردی است و دولتها حداقل در همکاری کردن با متحدان و دوستان خویش دارا هستند. آیا همهٔ اعضای کوچک و بزرگ نظام دولتی در قبال این علاقهٔ مشترک و در قبال خود نظامی که از آن سود می‌برند **مسؤولیت *اخلاقی*** دارند؟ زیرا واقعیت است که علیرغم استدلالهای سیاست تجربی و انواع تحلیلهای نظامها که سعی بر آن دارند که روابط دولتها را به الگوهایی تعدیل کنند که از فیزیک گرفته شده، در مفهوم مسؤولیت بین‌المللی تمایزی بین هست و باید وجود دارد: چیزیکه طرفداران کانت معضل «ضرورت وجود» Sein _ Sollen می‌نامند. دولتها در یک نظام دارای چه تعهدات اخلاقی، حقوقی و قراردادی در قبال جهان خارج از مرزهای خود می‌باشند؟ این تعهدات به چه‌کسانی و چگونه بر می‌گردد؟ آیا مفهوم مسؤولیت بین‌المللی متمایز از مفهوم خود ذی نفعی دولت است؟ اگر دولت این تعهدات گسترده را رعایت نکند اگر بی‌مسؤولیت عمل کنند بحساب چه کسی گذاشته می‌شود؟ و بالاخره مسؤولیت‌های دولتها در حوزهٔ دیپلماسی چیست؟

میتوان تحلیل توصیفی خود را از نحوه و علت عملکرد دسته جمعی دولتها با اشاره به اثرات اختلاف زیاد در قدرت دول خاص برگفتگوهای دیپلماتیک که خصوصیت کلیه نظامهای دولتی و تعیین کنندهٔ ماهیت آنهاست، آغاز کرد. هرگاه که گروهی از دولتهای مستقل وجود داشته باشند،

برخی قدرت بیشتری از برخی دیگر خواهند داشت. ممکن است برابری رسمی همدیگر را بپذیرند و در حقوق بین‌الملل از جایگاه یکسانی برخوردار باشند اما این به مفهوم برابری قدرت نیست. منابع قدرت در دول مختلف چنان زیاد و متنوع است که رسیدن به یک قاعده مورد قبول همه آنها فراتر از ظرفیت مذاکرات بین‌المللی است.(حتی رسیدن به یک قاعده 'معتبر' برای آراء در مجامع خاص بین‌المللی که تنها با یک شکل قدرت سر و کار دارند نیز دشوار است.) به هرحال قاعده هرچه باشد امکان تقسیم جهان به تعدادی از دولتهایی که همگی دارای قدرت برابری باشند وجود ندارد. بر طبق معیارهای پذیرفته شده فعلی اجتناب‌ناپذیر و درست است که برخی از کشورها بزرگتر، ثروتمندتر و قدرتمندتر از دیگران باشند. حسّ ملی‌گرایی در برخی از کشورهای بزرگ چون فرانسه، ایالات متحده و چین قوی است. بطور استثنایی برای قدرتهای عمده و یا برای ابرقدرتی امکان این هست که جدا بمانند چون آلمان تجزیه شده(طی حدود نیم قرن) اما دول کوچکتر قدرت اینرا ندارند که دول بزرگتر را برخلاف خواست خود تجزیه کنند. بعلاوه، سیاستمدارانی نظیر واتل و برک قرنها پیش اشاره کرده‌اند که حتی اگر امکان این بود که نقشه‌ای ترسیم کرد که در آن همهٔ دولتها بطور همزمان دارای قدرت یکسانی بودند، تفاوتها به سرعت مجدداً ظاهر می‌شدند: بخاطر عواملی از قبیل رشد جمعیت، صنعتی شدن، داشتن حکومت خوب یا بد، اختراعات و اکتشافات مواد معدنی مثل نفت. لذا نقشه باید به فواصل متناوبی مجدداً ترسیم شود. بنابر این باید بپذیریم که دول مستقل دارای قدرت متفاوتی هستند و خواهند بود.

رویهم رفته، هر چه قدرت دولت در ارتباط با قدرت دول دیگر نظام بیشتر باشد، اثراتی که سیاستهای خارجی و نگرش آن به دستیابی به اهدافش از طریق مذاکره در چارچوب نظام بر گفتگوهای دیپلماتیک خواهد داشت افزایش خواهد یافت. ***بعبارت دیگر هرچه قدرتمندتر باشد درمفهوم اولیه و مکانیکی ما کارهای دیپلماسی بین‌المللی مسؤولیت بیشتری دارند.*** دیپلماسی در مفهومی که فردریک بزرگ بمثابه هماهنگ کننده می‌دید باقدرت در ارتباط است. اگر دولتهایی که در رأس هرم قدرت قرار دارند محدود کردن خود به آنچه می‌توانند از طریق دیپلماسی دست یابند خودداری کنند و شروع به امر تصرف کنند مثل فرانسهٔ تحت امر ناپلئون یا آلمان تحت امر هیتلر یا اگر آنها قادر نباشند گفتگوی دیپلماتیک را دنبال کنند مثل ایالات متحده

و اتحاد جماهیر شوروی درطول جنگ سرد، امکانات خلاق دیپلماسی خنثی می‌شود. در آن سر هرم، اگر ضعیفترین قدرتهای نظام سهم کوچک خود را ایفا نکنند زیان وارده به گفتگوهای دیپلماتیک بطور کلّی جدی نخواهد بود. البته ارتباط خیلی کلی است. کمکی که دولت می‌تواند به اثربخشی کار دیپلماسی بکند تنها به قدرت و ثروت آن در زمان خاصی بستگی ندارد. بلکه تا اندازه‌ای نیز به سنت، تجربه و شخصیت دولتمردان و دیپلماتها و به اطمینانی که دول دیگر به مقاصد و توانایی‌هایشان دارندارتباط می‌یابد. در فصل نهم برخی از خدماتی که سوئیس به گفتگوی دیپلماتیک کرده عنوان کرده‌ام. کمک هلند به توسعهٔ حقوق بین‌الملل نیز چشمگیر است. برخی از دولتها در برقراری صلح از دیگران قابل قبول‌ترند. دولت جدیدی مثل ساحل عاج یا کنیا یا سنگاپور بخاطر داشتن شخصیت استثنایی رهبرشان یا داشتن رابطهٔ ممتازی با یک دولت مقتدرتر می‌توانند به گفتگوها کمک خاصی بنمایند. دولتی مثل رومانی به دلایل دیگری می‌تواند نقش ویژه‌ای(مثلاً در کمک به برقراری پل ارتباطی بین ایالات متحده و چین کمونیست) ایفا کند. بعلاوه، دول کوچکتر نه به تنهایی بلکه بطور گروهی عمل می‌کنند و تأثیر گروه یا بلوکی از دول کوچکتر مثل اوپک ممکن است قابل توجه باشد. حتی دراینصورت، این متغیرها ناچیزند. قدرتهای بزرگتر که اثربخشی دیپلماسی را تعیین می‌کنند. این واقعیت خود به‌خودی علت اینکه در بسیاری از نظامهای دولتی مسؤولیتهای ویژه دولتی برای اجرای روابط بین‌الملل، مدیریت نظم و رهبری گفتگوهای دیپلماتیک با توافق عموم به قدرتهای بزرگ واگذار شده است حال چه رسماً عملی شود یا نه موضوع دیگریست. وقتی به مسأله تعهدات اخلاقی می‌رسیم نیز مربوط خواهد بود.

حال باید ببینیم مسؤولیتهای ویژه این دول مقتدرتر چیست و دول دیگر آنها را چگونه به رسمیت می‌شناسند. عبارت دیگر ***ماهیت مسؤولیت محتاطانه*** چیست؟

هرچه قدرت دولت بیشتر باشد، منافع آن متنوع‌تر و دور دست‌تر خواهد شد روسو معتقد بود که حتی دولت کوچک باید به هر چیزی که در اطرافش می‌گذرد علاقه نشان دهد. مطمئناً چنین است اما بجز در مواردی که کاملاً به آن(دولت) مربوط می‌شود. تأثیرش احتمالاً ناچیز است و دولت کوچک دراکثر موارد چیزی بیش از یک تماشاگر نیست. اما یک قدرت بزرگ احتمالاً منافعی دارد که از آنها دفاع می‌کند و در هر کجای نظام آنها را بهبود می‌بخشد. کلمه آلمانی Weltmacht (قدرت جهانی) به قدرتی اشاره دارد که در قرن ما منافعی دارد و در

موقعیتی است که نه تنها. آنها را در منطقهٔ خود بلکه در سرتاسر دنیا افزایش می‌دهد.

البته درست است که ممکن است دولت قدرتمندی در نظام ظهور یابد که قدرت کافی برای اینکه «قانون تعیین کند» یعنی به در دنیا، در اروپا و یا در نظام دولتی که عضو آن است،به وضع قانون بپردازد پس چه چیز باید اتفاق بیفتد؟ چنین قدرتی ممکن است آنقدر قدرتمند باشد که برنظام استیلا یابد و آنقدر خویشتن‌دار باشد که بدون استفاده واقعی از زور برای مثال بااستفاده از پول وگهگاهی تهدید ـ به مقصدش برسد. یا میتواند پیشتر از این رود و اکثر دول دیگر نظام را به تصرف خود درآورد یا رسماً و عملاً آنها را وارد امپراطوری خود کند همانطوریکه روم درمورد سرزمین یونان باستان یا ناپلئون و هیتلر تقریباً توانستند درمورد اروپا انجام دهند. اینها نمونه‌های تاریخی از این واقعیت است که وقتی قدرت یک دولت در نظام بیش از کل قدرت دولتهایی می‌شود که آماده مخالفت با آنند، نظام بی‌ثبات و آمادهٔ فروپاشی می‌شود. برخی از مورخان معتقدند که دولتی که موقعیت استیلا یافتن دارد باید این‌کار را بکند و اینکه اگر از فرصتهایی که در اختیارش است استفاده نکند بطور منحصر بفردی بافضیلت یا خویشتن‌دار است. گرچه در اینجا ما به مسأله اخلاقیات یا احتمال استیلای یک قدرت مسلط نمی‌پردازیم. ما مسؤولیتهایی را مورد بررسی قرار می‌دهیم که دولتها و بخصوص دول قدرتمندی که دارای شبه قدرتی هستند که از مرزهایشان فراتر می‌رود درنظامهای متوازن ـ که هیچیک از دولتها در موقعیت تسلط یافتن نیستند ـ دارند.

جائیکه دو یا چند قدرت بزرگ وجود دارد، دامنه و پیچیدگی منافعشان معمولاً آنقدر زیاد است که بجای استفاده از زور برای حمایت و افزایش منافعشان به دیپلماسی تکیه خواهند کرد و با قدرتهای دیگر نظام در مسائل مختلف و متنوع وارد گفتگوهای دیپلماتیک خواهند شد. در برخی از این مسائل منافع قدرت بزرگ در صف دول خاصی قرار خواهد داشت و در مسائل دیگر در صف دول دیگر. اگر آن بر منافع خود در یک مسأله یا در یک منطقه بیش از اندازه پافشاری کند ممکن است در جای دیگر قدرتهای بیگانهٔ دیگر علیه منافع آن جبهه بگیرند. بنابر این دامنه و تنوع منافع قدرت بزرگ به پیگیری هر یک از آنها کمک می‌کند. قدرتهای کوچکتر با داشتن منافع کمتر و تقاضاهای ساده‌تری از نظام درمورد پیگیری آنها ساده دل‌تر هستند. قدرت بزرگی که بجای تکیه بر توسل به زور به دیپلماسی تکیه دارد ـ یعنی به اقناع‌کنندگی قدرتش ـ

میتوان به شعبده‌بازی تشبیه کرد که سعی دارد همزمان تعداد زیادی توپ در هوانگهدارد. این تشابه بخصوص در دورانی مصداق دارد که حداقل چندین قدرت بزرگ وجود دارند و حداقل بعضی از آنها در موقعیتی هستند که بتوانند یک گفتگوی موثر دیپلماتیک را بطور دوجانبه یا چندجانبه با همهٔ قدرتهای برابر و قدرتهای ضعیفتر از خود انجام دهند. اما حتی وقتیکه قدرتهای بزرگ در اتحادهای رقیب یا در بلوکهای متضاد فکری اعتقادی(ایدئولوژیکی) که ظن و دشمنی بر روابطشان حکمفرماست، محصور شده‌اند یا حتی در موارد جنگ واقعی بین قدرتهای بزرگ که گفتگوهای با مفهوم دیپلماتیک بین گروههای مخالف بحالت تعلیق درآمده است. هرقدرت بزرگی در روابطش بامتحدان و نیز با افراد بیطرف همچنان خواهان داشتن منافع پیچیده و مختلف و مبادلات وسیع دیپلماتیک است و درنتیجه بیش از قدرتهای کوچکتر درمعرض فشارها و رسیدگی‌ها قرار دارد.

وقتی دو یا چند قدرت بزرگ وجود دارند، و خودستایی، همگی‌اشان را این واقعیت محدود کرده که هیچیک از آنها قویتر از بقیه نیست و همگی در شبکه منافع دور دست خود بدام افتاده‌اند و نیز تعدادی از دول دیگر با منافع و ظرفیتهای متغیری که قدرتهای بزرگ نمی‌توانند از حساب خود خارج کنند، حداقل روابطی که می‌تواند بین آنها باشد صرفاً همزیستی است و درحالیکه قدرتهای بزرگ در تضاد عبوسانه‌ای با هم هستند و دیپلماسی صرفاً بین متحدان و با دول کوچکتر انجام می‌گیرد. وقتی قدرت بزرگی در چنین شرایط بجای اتحاد با قدرتهای بزرگ دیگر با طرفداران خود تنها می‌ماند، مطمئناً در مناطقی که بیشترین نفوذ را دارد به اعمال سلطه یا استیلا می‌پردازد. اولین نیاز یک گفتگوی مؤثر دیپلماتیک درنظام دولتی اینست که همه قدرتهای بزرگ مایل باشند پیرامون اختلافاتشان گفتگو کنند. اگر آنها را نتوانند حل کنند- زیرا چنین تضاد منافعی اغلب عمیق و مداوم است -حداقل می‌توانند آنها را تعدیل کنند و از منتهی شدن آنها به جنگ جلوگیری کنند(درصورت لزوم با مطرح کردن یک مسأله در رأس یا تحمیل یک بحران برای ترسیم یک محور یا قاعدهٔ جدید) گفتگوهای دیپلماتیک می‌تواند از نقطهٔ پایین از طریق محدودیتهای مورد توافقی مثل محدودیت نظامی و عدم دخالت در حوزه‌های بسیار حساس برای قدرت بزرگ مخالف به ترتیبات سازنده و خلاقی برای ادارهٔ مشترک جامعهٔ بین‌المللی برسد و نیز می‌تواند از مسائل دراز مدتی که در آینده آنرا تهدید خواهند کرد پیشی بگیرد. برای اینکه دیپلماسی به مرحله بالقوهٔ خود بعنوان تمدن‌ساز و تمدن‌دار و به مرحلهٔ ایجاد تعصّب به

همکاری و جستجو برای حداکثر مزایا برای کلیّه اعضا برسد قدرتهای بزرگ باید از همکاری برای حل اختلافات مستقیمشان و پیگیری منافع خاصشان فراتر روند. همچنین، قدرتهای بزرگ باید از دستاوردهایی که از عملکرد مؤثر جامعه بین‌المللی حاصل می‌شود آگاه باشند.

قدرتهای بزرگ در استدلال خود از دولت، یعنی در جستجویشان برای سیاست منطقی باید کل دامنهٔ منافع و تعهدات خود را درنظر بگیرند، یعنی اینکه هیچ کدام نمی‌توانند بدون ضرر زدن به دیگران منافع خود را بیش از اندازه یا شدیداً بطور یکنواخت دنبال کنند. در محاسبه خود باید توانایی خود را در وادارکردن دول دیگری جهت همکاری با آنها یا حداقل در مخالفت نکردن با آنها درنظر بگیرند. چون شبکهٔ منافع قدرتهای بزرگ نظام گسترده است. ***مصلحت دولت*** باعث می‌شود که آنها برحسب خود نظام باپایهٔ توازن قدرتش و برحسب اصول و نهادهای جامعهٔ بین‌المللی بیندیشند و ببینند تا چه اندازه می‌توانند منافع خود را افزایش دهند و هزینهٔ انبوه پیگیری کردنشان را با حفظ نظام و کارکرد مؤثر جامعه محدود کنند. قدرتهای بزرگ وقتی ارزش نظام و جامعه را ارزیابی می‌کنند بطور آشکار درمی‌یابند که در درجهٔ اول دولتهای بزرگتر مسؤول اکثر رویدادهای امور بین‌المللی هستند و اینکه روابط بین آنها نه تنها آهنگ جامعهٔ بین‌الملل را تعیین می‌کند بلکه چارچوب گریزناپذیری را بوجود می‌آورد. این آگاهی منجر به این درک می‌شود که قدرتهای بزرگ با موافقت با یکدیگر میتوانند جهت خاصی را به مسیر امور بین‌الملل ببخشند و عملکرد نظام و جامعه را اداره کنند تا اینکه منافع مختلف خود را به حداکثر برسانند به شرط آنکه قدرتهای بزرگ اجازه لازم را بدهند. با اینحال، توازن قدرت شامل دول دیگری در نظام نیز می‌شود و استقلال و رفاه آنها حداقل مورد علاقهٔ یکی از قدرتهای بزرگ قرار می‌گیرد. بعلاوه وابستگی متقابل دولتها و نیاز به رعایت اصول و کمک به نهادهای آن از سوی اعضای جامعهٔ بین‌المللی اهمیت اعمال آنها را درنظر قدرتهای بزرگ جلوه‌گر می‌سازد. پس موازنه بین قدرتهای بزرگتر و نهادها و اصولی که به همهٔ اعضاء جایگاهی می‌بخشد درنظر اکثر دولتهای دیگر نیز بهتر از الگوی استیلایی یا آنارشیستی روابط بین‌الملل منافع آنها را بالا می‌برد. اما اگر برخی از آنها در بعضی مواقع تصمیمهای دیگری اتخاذ کنند بی‌توجهی آنها به ***مصلحت نظام*** در مقایسه با ضعفشان پیامدهای جدّی کمتری خواهد داشت و مسؤولیت عملکرد نظام و جامعه بیشتر بعهده قدرتهای بزرگ گذاشته می‌شود.

دیپلماسی ***منطق وجودی نظام*** شامل چیست؟ برای شروع پاسخ،نخست آنکه دولتهایی که قدرت کافی برای لطمه زدن جدی به عملکرد جامعه بین‌الملل دارند باید تعهد بسپارند چنین لطمه‌ای وارد نکنند بلکه منافع خود را با احتیاط و خویشتن‌داری دنبال کنند. دوم اینکه قدرتهای بزرگ حداقل بطور ضمنی در یک نوع مدیریت بحران توافق حاصل کنند. در هر نظامی که متشکل از دولتهاست، تضاد منافع ناگهان اوج می‌گیرد و یا تحت شرایط موجود بیشتر می‌شود. در این بحرانها اغلب قدرتهای بزرگ در دو سمت مقابل هم قرار می‌گیرند بخاطر اینکه منافع آنها مستقیماً دخیلند یا اینکه به این علت که روابط نزدیکی ـ اتحاد، حمایت یا وابستگیهای دیگری ـ با گروههای کوچکتر منازعه دارند. این قدرتهای بزرگ هستند که مسؤولیت دارند مذاکره کنند یا درصورت لزوم فقط برای اجتناب از توسّل به زور باهمدیگر روبرو شوند یا اینکه حداقل استفاده از زور را توسط طرفداران خویش محدود و متمرکز سازند. این اختلاف در مسؤولیت بخاطر تفاوت در قدرتهاست: ***بالاتر از نقطهٔ خاصی، معمولاً با دخالت یک قدرت بزرگ خطرات احتمالی به نظام جدی‌تر می‌شود.*** به همین دلیل است که مسؤولیت ایجاد یک قاعده سازنده یا تکامل تدریجی آن به دوش قدرتهای بزرگ ذیربط می‌افتد تا به دوش طرفین اصلی. وقتی قدرتهای بزرگ قاعده‌ای را بنا می‌نهند و حمایت خود را از آن اعلام می‌کنند و خود به حصول توافقنامه کمک می‌کنند دیپلماسی به موفقیت بزرگی دست می‌یابد و قدرتهای بزرگ به مسؤولیت بیشتری. چنین کمک و حمایتی برحسب تعهدات مالی و غیره برای آنها هزینه‌ای خواهد داشت و شاید نیز از متحدان کوچک ناامیدشان چیزی از دست برود اماآنها باید بدانند که منافع سرمایه‌گذاری شدهٔ دراز مدت آنها در حفظ و رشد نظام بیش از موازنهٔ هزینه‌های فوری خواهد بود.

در دوران دیپلماسی سازنده معمولاً توافق می‌شود ـ همانطور که در دوران شکوفایی کنسرت اروپا چنین بود ـ که در مدیریت هر بحرانی نباید همه قدرتهای بزرگ نظام دخیل شوند زیرا هر مسأله‌ای به آنها ارتباط مستقیم ندارد. حتی جائیکه قدرت بزرگی خود را مستقیماً ذینفع بداند، برخی اوقات به قدرت بزرگ دیگری که دارای منافع مخالفی است اجازه داده می‌شود که در مذاکرات باطرفین درگیر تاحدی پیش رود تا جائیکه مطمئن باشد که قدرت دیگر نیز به حل بحران علاقمند است و بدنبال راه کاریست که بی‌جهت به منافع و الزامات آن(قدرت غیرفعال) لطمه نخواهد زد. در قرن نوزدهم بارها قدرتهای بزرگ به انگلستان اجازه دادند رهبری حل بحران

در پرتغال و جاهای دیگر را بعهده بگیرد و در برخی اوقات به اتریش و آلمان دورهٔ بیسمارک اجازه چنین کاری را دادند گرچه همیشه نیز راه‌کارهایی که تحمیل می‌شد یا نتیجتاً افزایشی که در نفوذ قدرت بزرگ ایجاد می‌شد برای قدرتهای دیگر خوشایند نبود. یا در دههٔ پیش قدرتهای ذیربط میانجیگری شوروی را در حل بحران هند و پاکستان در تاشکند پذیرفتند و حتی شوروی نیز در رهبری بلامنازع ایالات متحده در اختلافات اسرائیل با همسایگانش به مخالفت برخاست.

اما تنها تضاد منافع نیست که منجر به بحران می‌شود بلکه حوادث غیرمترقبهٔ سیاست نظیر **کودتا** در کشوری باموقعیت استراتژیک نیازمند مدیریت است. همچنانکه درطول این کتاب تأکید داشته‌ام، قدرت و منافع دولتها بطور مدام درحال تحولند. نظم در نظام دولتی مثل نظم در منظومه شمسی یا بدن انسان نظمی پیچیده و موازنهٔ پویا از عوامل متغیر است نه چیز ثابت. رشد انفجاری تکنولوژی مدرن و تغییر ملاکهای عدالت صرفاً روند تحولی را سرعت بخشیده که همواره فعال بوده است بعضی از جدیدترین مسائلی که رودرروی جامعه بین‌الملل قرار دارد مسائلی هستند که ناگهان به نقطهٔ ظهور نمی‌رسند بلکه حاصل تدریجی فشارهای سرد و بیروح تغییرات است. «کیمون» آتنی به همرطنان خود گفت: آتنی‌ها و اسپارتها مثل گاوهای نری می‌مانند که با موقعیّت رهبری‌اشان در یونان بهم جفت شده‌اند و باید شهروندان جفتشان را با آنها قرین سازند. برای اینکه دیپلماسی به شکوفایی کامل توانایی بالقوهٔ خود برسد و برای اینکه نقش خود را در جلوگیری از فجایعی چون جنگ جهانی اولی ایفا کند، قدرتهای بزرگ لازم است بدانند که آنها بسته به قدرتشان مسؤولیتی بعهده دارند و درمقابله با فشارهای طولانی مدت و اساسی تحولاتی که هنوز به بحران منجر نشده‌اند باید همکاری کنند.

قبل از جنگ جهانی اول جدیدترین مسألهٔ دراز مدت رشد قدرت نظامی و اقتصادی دول بزرگتر اروپا و بخصوص مسألهٔ اعطا کردن موقعیتی ممتاز به آلمان متناسب با رشد روزافزون قدرت و توانایی‌اش بود که موردپذیرش قدرتهای بزرگ دیگر نیز قرار می‌گرفت که برای ایجاد موازنه علیه آن وابستگی نزدیکی بینشان ایجاد شده بود. اروپائیان آنزمان درک نکردند که جنگ عمده باعث فلج شدن تمدنشان می‌شود. مسائلی که جامعه بین‌الملل با آن مواجه بود بین دو جنگ وخیمتر شد و اراده یا تفکر خلاق برای حل سازندهٔ آنها یا حتی تشخیص برخی از آنها

اندک بود. امروزه قدرتهای بزرگ از ویرانگری یک جنگ هسته‌ای بین ابرقدرتها آگاهند و از تهدیدات روزافزون توسعه تکنولوژی به سیارهٔ ما با خبرند. آنها همچنین از مسائلی که ناشی از استعمارزدایی و بهم وابستگی اقتصادی می‌شود آگاهند. بسیاری از این موضوعات با قدمت و اساسی به مفهومی که مسائل کهنی چون جنگ و صلح یا کنترل سرزمین، سیاسی بودند اینگونه نبودند بلکه مسائل بسیار فنی بودند. با این وجود میتوان آنها را تنها با همکاری آگاهانه و فعّال اعضای مهم نظام دولتی ترتیب داد. برخی اوقات تصور می‌شود که اعمالی نظیر تعیین نرخ مبادله و ذخیرهٔ مالی بین‌المللی یا کنترل آلودگی را تنها میتوان از طریق کارشناسان متخصص انجام داد و اینکه آنها تاحدودی خارج از محدودهٔ دیپلماسی قرار دارند. اما درواقع برای اینکه چنین ترتیباتی کارآمد افتند باید بین سخنگویان دولتی مذاکره صورت گیرد و سپس حکومتها آنها را بکار برند یا اجرا کنند. (برای مثال، بانکهای مرکزی درساختار حکومتی کشورهایشان تاحدودی دارای خودمختارند اما در موضوعات بین‌المللی بنام دول ذیربط مذاکره می‌کنند.) اینها مذاکرات بین‌المللی‌اند و در صورتیکه آنها بطور مجزا انجام نگیرند گویا بامسائل مجزایی سر و کار دارند که باید حکومتهاآنها را هماهنگ کنند تا بمثابهٔ بخشهایی از یک کل تلقی شود درآنصورت حصول توافقنامه‌ها آسانتر و مؤثرتر خواهد بود.

از اینرو میتوان گفت که برحسب منطق محتاطانه آخرین و دقیقترین نیاز دیپلماسی برای رسیدن به توانایی بالقوه‌اش اینست که دول بزرگتر و قدرتمندتر باید به‌نفع جامعهٔ بین‌الملل بطورکل به کمک هم 'قانون وضع کنند'. یا اینکه حتی برای اجتناب از سلطهٔ پراکنده و متعادل، دیپلماسی وقتی می‌تواند شکوفا شود که قدرتهای بزرگ نه تنها معیارهای رفتار با یکدیگر را رعایت کنند بلکه باید آشکارا یا بطور ضمنی بپذیرند که هر زمان که حفظ و عملکرد مؤثر نظام و جامعهٔ بین‌المللی مورد تهدید جدی قرار گیرد باید به آن اولویت داد، چنین نگرشی مستلزم چیزی بیش از خویشتن‌داری و احتیاط است. **منطق وجود نظام** آگاهانه براستفاده از دیپلماسی برای دستیابی به هدف نهایی جامعه بین‌المللی دول مستقل قرار دارد.

جامعهٔ بین‌المللی معاصر و سیاستهای قدرتهای بزرگتر در آن هنوز به این خواسته‌های ایده‌آل دیپلماسی پاسخ نگفته است. اما بسیاری از شرایطی که عنوان کردیم مهیاست و بسیاری از اعمال رعایت می‌شود که امیدوار کننده است. درگذشتهٔ نزدیک دو دولت بسیار بزرگ ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی بخاطر وسعت سرزمینشان تعداد و مهارتهای فنی جمعیتشان و

توانایی صنعتی و نظامی‌اشان از دول دیگر قدرتمندتر بودند که با فروپاشی اتحاد شوروی نظام دوقطبی نیز درهم ریخت.

دربرخی جوامع درهم تنیدهٔ بین‌المللی مثل اروپای قرون هیجدهم و نوزدهم برخی از دولتها بعنوان 'قدرتهای بزرگ' با امتیازات و تعهدات ویژه‌ای درنظام شناخته شدند. تعریف قدرت بزرگ در قرن پیش راکه رانکهٔ مورخ در مقاله‌اش پیرامون قدرتهای بزرگ ارائه داد و موردپذیرش عموم واقع شد به دولتی اطلاق می‌شد که قادر بود خود را ازنظر نظامی علیه ائتلاف همه دولتهای دیگر حفظ کند ـ یعنی از ویرانی خود دوری کند ـ باید بدانیم که اگر این امر درگذشته ممکن بود درحال حاضر هیچ دولتی در موقعیتی نیست که بتواند اینکار را بکند و تاحدودی نیز آگاهی از اینکه در این روند تمدن از جمله دولتهای درحال جنگ ممکن است از بین بروند مانع و درعین حال حافظ آنها می‌شود. اکنون هیچ جایگاه رسمی و خاصی به قویترین دول نظام اعطا نمی‌شود(گرچه عضویت دائم شورای امنیت سازمان ملل نشان چنین مفهومی است.) در جهان معاصر ترسیم خط صریح و تندی مبتنی بر جایگاه و مسوولیت قدرتهای بزرگ و سایرین بطوریکه در همه زمینه‌های روابط بین دولتها معتبر باشد دشوار است. عدم وجود جایگاه رسمی و وجود این واقعیت که دولتي که در یک زمینه بسیار قدرتمند است ممکن است در زمینهٔ دیگر ضعیف باشد تصویر معاصر را پیچیده می‌کند اما در آنچه پیرامون ماهیت کلی مسؤولیتهای قدرتهای بزرگ گفته شد تغییری ایجاد نمی‌کند.

تاکنون در مورد دلایل ذینفع واضحی بحث کرده‌ایم که دول عضو یک نظام و بخصوص قدرتهای بزرگ را وادار می‌کند طوری رفتار کنند که به دیپلماسی میدان کامل بدهند، نظام را حفظ نمایند و از فجایعی مثل جنگ بزرگ که باعث افلیج یا ویرانی تمدن می‌شود دوری کنند. همچنین ذکر کردیم که گرچه متأسفانه همه قدرتهای بزرگ همیشه به این نحو عمل نمی‌کنند. بااینحال اکثرشان معمولاً به مفهوم عملی مسؤولانه عمل کرده‌اند. اما موضوع به اینجا ختم نمی‌شود. افراد اصول و منافعی دارند. اعمال دولتمردان با یک حساب دقیق محاسبه نمی‌شود بلکه تحت کنترل حس تعهد اخلاقی و مذهبی است. ریشیلیو که به اندازهٔ هر دولتمردی تلاش کرد مفهوم **علت وجودی** را در نظام اروپایی به اجرا درآورد، مُصرّ بود که هر جنبه از سیاست خارجی باید مطابق با مفاهیم عدالت و اخلاق مسیحی باشد. هربرت باترفیلد و مارتین وایت در

پیشگفتار خود در «**کاوشهای دیپلمات**» اظهار کردند که هدفشان «توضیح دادن اصول ادب و تعهّد اخلاقی است که جامعهٔ بین‌الملل دولتها را درطول تاریخ بهم پیوسته نگه داشته است و هنوز هم نگه می‌دارد». حال می‌خواهیم به «***ابعاد اخلاقی مسؤولیت بین‌المللی***» بپردازیم و ببینیم دولتها و دولتمردان فراتر از دستیابی محتاطانه به امتیازات چه تعهدات اخلاقی دارند.

اولین تعهّد پس از صحّت و سلوک شخصیّتی تعهد او درقبال دولت و مردم است. او مسؤول رفاه دراز مدت مردم و نسلهای بعدی است. هر دولتمردی دریافته است که درقبال این رفاه هرطوری که خود می‌فهمد تعهد اخلاقی دارد که البته به این معنا نیست که فقط عواطف و خواسته‌های مردم را که کمتر از او از پیامد آنها مطلعند خشنود کند. بعضی اوقات تمایزی بین مسؤولیت منفی برای اجتناب از خسارت زیانبار به دولت و تعهد مثبت برای افزایش سعادت دولت و ملت، تا جای ممکن وجود دارد. مسؤولیت منفی معمولاً پذیرفته می‌شود اما درمورد تعهد مثبت گاهی اوقات بیش از اندازه سختگیری می‌شود.

التزام دولتمرد یا حاکم برای اجتناب از خسارت زیانبار ناشی از جنگ مخرب به دولت یا مملکتش به اولین دوره‌های سیاستمداری بر می‌گردد که معمولاً جنبه اخلاقی و محتاطانه‌ای داشته است. همانطوری که توماس آکویناس قدیس توصیف کرد مذهب مسیحیت قرون وسطی تأکید کرد که بپا کردن جنگ حتی به دلایل مشروع و بر حق و درصورتیکه احتمال اندکی برای پیروزی باشد درست نیست زیرا از دست دادن زندگی و ثروت توجیه‌ناپذیر است. امروزه غالباً گفته می‌شود که همه جنگها و کلاً توسل به‌زور برای رسیدن به هدف سیاسی باعث چنان رنج و زیان غیرقابل قبولی می‌شود که دولتها تعهد اخلاقی و تکلیفی می‌سپارند که در رفتار با یکدیگر بطور کلی استفاده از قوهٔ قهریه را کنار بگذارند. یقیناً این نگرش اخلاقی رفتار بسیاری از دولتها را تحت تأثیر قرار می‌دهد حتی اگر باعث تعیین سیاست آنها نشود و بخصوص در این عصر اتم خودداری احتیاط‌آمیزی را که قدرتهای هسته‌ای درمورد جنگ با یکدیگر نشان می‌دهند تقویت می‌کند. اما ردّ استفاده از زور مذاکرات را بنفع حفظ وضع موجود درمی‌آورد. درنتیجه امروزه رهبران سیاسی بسیاری از کشورها و رهبران جنبشهای سیاسی و پارلمانی که هنوز تحت کنترل دولتها نیست احساس می‌کنند که قوهٔ قهریه ، یا تهدید استفاده از آن نه تنها در دفاع از خود بلکه در مبارزات آزادیبخش برای پس گرفتن سرزمین از دست رفته یا اصلاح برخی بی‌عدالتیها درست و لازم است. تقریباً در هرموردی دولت ابتدا مذاکره و راه دیپلماسی را امتحان خواهد کرد. اما

نمی‌توان گفت که تعهد اخلاقی عموماً پذیرفته شده‌ای برای خودداری از استفاده از زور برای اصلاح اشتباهات وجود داشته درصورتیکه بنظر دول ذیربط آن تنها راه ممکن باشد. اکثر اعضای جدید جامعه معاصر بین‌المللی از این اصل حمایت می‌کنند که برخی عملیات خشونت‌آمیز بدون جنگ درست است.

بعلاوه، استفاده محدود و مقطعی از زور باعث ویرانی نظام دولتی یا بافت جامعهٔ بین‌المللی نمی‌شود. تمایل ذاتی دیپلماسی به حل و فصل مسائل دولتها با مذاکره فرض می‌گیرد که چنین مذاکرات و توافقنامه‌هایی که حاصل می‌شود حاکی از قدرت گروههای دولتی است و بنابراین امکان استفاده قهری از قدرت را از بین نمی‌برد. واکنش دولتها در نظام به فشارهای درحال تحول و تمایلشان به تنظیم خود با آنها مستلزم اینست که شق دوم باورکردنی باشد دلیل منطقی برای این دیدگاه وجود دارد که شق دیگر نه تنها باید شامل فشار اقتصادی و اخلاقی باشد بلکه خودداری یا استفاده از زور واقعی را نیز در بر بگیرد. این عقیده هم نظر کسانی است که معتقدند که چنین تأییدات یا تحریمهایی را تنها جامعه بین‌المللی از طریق دستگاه جمعی و به دور از پیگیری خودخواهانه منافع خود توسط دول خاص بکار رود و هم نظر کسانی است که عقیده مخالف عقیدهٔ اول را دارند و آن اینکه درعمل فشار دول خاص و بخصوص قدرتهای بزرگ مؤثر، قطع و وصلش آسانتر است و به راحتی با مذاکرات ترکیب می‌شود. وقتی جامعهٔ بین‌المللی نخواهد به نیابت از گروه رنجیده کار مؤثری انجام دهد ـ که اغلب چنین است ـ گروه مزبور ممکن است به این نتیجه برسد که تنها اعمال خشونت‌باری مثل جنگ چریکی تحوّل ایجاد می‌کند: ازطریق وادار کردن مخالفان خود به برقراری نظم یا ازطریق برانگیختن جامعهٔ بین‌المللی به قوی‌تر عمل کردن. بدین‌طریق تهدید به‌زور یا حتی توجیه قضایی استفاده از زور جهت تقاضا برای نظم باعث برانگیخته شدن دیپلماسی می‌شود. همانطور که صلح‌جویان و افراد دیگر استدلال می‌کنند استفاده یک جانبه زور از سوی دولتی علیه دولت دیگر و حتی پدیدهٔ نادر تحریم دسته جمعی نظامی همواره ازنظر اخلاقی نادرست است(بی‌توجه به موضوع مجرای درستی استفاده از زور و خویشتن‌داری در داخل دولت)، اما در مواقع خاصی نمی‌توان ادعا کرد که استفاده محدود و احتیاط‌آمیز از زور بدون ایجاد تغییر ناگهانی یا ورود به جنگی

ویرانگر* ضرورتاً دیپلماسی و مذاکره را محدود می‌کند یا مخلّ نظام دولتی می‌شود.

این تمایز به مسألهٔ مسؤولیت اخلاقی دولتها درنظام اماره و قرینه‌ای بدست می‌دهد. در پیشگفتار گفتم که دول عضوِ جامعه بین‌المللی و اعضای جوامع هم فرهنگ مثل اروپای قرن هیجدهم با عضویت در آن جامعه به تمدن و سعادت سطح بالایی می‌رسند که بتنهایی قادر به انجامش نمی‌شدند. مردم خاص هر دولتی که از امتیازات و حمایتی که دولت و جامعه به آنها می‌بخشد بهره می‌برند معمولاً چیزی بیش از علاقهٔ محتاطانه به حفظ دولت و جامعه خود دارند. آنها درعوض نفعی که می‌برند تعهد اخلاقی و مسؤولیت می‌سپارند که باعث تخریب یا ویرانی دولت نشوند حتی اگر نخواهند آنرا تغییر دهند و بی‌عدالتیهای درونش را اصلاح کنند. در اکثر کشورها این تعهدات تاحدودی بشکل قانون درآمده که قابل اجراست و نه تنها شامل تعهدات شهروندان خاص درقبال دولت و جامعه می‌شود بلکه التزام برای احترام گذاردن به‌حقوق شهروندان دیگر و رعایت قراردادهایی که می‌بندند را نیز در برمی‌گیرد. شاید به جز در دیکتاتوری‌ترین حکومتها که مطلقاً براجبار استوار است. مردم معمولاً برای اطلاعات قانونی تعهد اخلاقی می‌سپارند و ماورای حوزه قانون و قرارداد درقبال رفاه و کارکرد مؤثر دولت و جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند احساس مسؤولیت می‌کنند. اگر این ادعای همگانی که جامعه بطور کل به وفاداری مردم بستگی دارد دیگر مورد قبول نباشد ـ اگر اندیشهٔ منافع ملی یا 'جامعه' بمثابه تظاهر تلقی شود ـ آنوقت افراد یا گروههای خاص راه خود را می‌روند و بدنبال منافع خاصی می‌گردند. امّا تا زمانیکه مرکز حفظ شود و رشتهٔ امور از هم نپاشد. مسؤولیتهای مردم درمقابل جامعهٔ خود، صرفاً مسأله توجیه محتاطانه نیست: بعهده گرفتن مسؤولیت درقبال جامعه ممکن است مستلزم این باشد که فرد منافع فردي خود را فدای منافع بزرگتر کلی نمایند حتی تا جائیکه برای دفاع از آن جان خود را بر کف نهد. پس افراد ممکن است آزاد دنیا آمده باشند. اما همانطور که روسو گفت در داخل دولتها آنها اسیر زنجیرند ـ اسیر زنجیرهای بیرونی تحمیل قانون و زنجیرهای درونی تعهد اخلاقی.

البته جامعهٔ متنوع بین‌المللی فعلی و حتی یکپارچه‌ترین جوامع دول مستقل درگذشته به اندازه جامعه‌ای که از افراد داخل یک دولت تشکیل می‌شود ساختار مستحکم و کارآمدی ندارند.

* Armageddon

با این وجود آنها نیز نوعی از جوامعند و ارتباط کم ثبات جامعهٔ بین‌المللی منافع دور از دسترس اما واقعی برای اعضایش بهمراه دارد. بنابر این معقول است که این اعضا مسؤولیت اخلاقی درقبال نظام بین‌المللی‌اشان داشته باشند. طبق چنین منطقی مسؤولیت نهایی اخلاقی دولتها درقبال نظامشان این تعهد اینست که از فشار تحولات جلوگیری کنند(تعهدی که دولی که احساس عقب‌افتادگی می‌کنند و دولی که مردمش درقبال عدالت بین‌المللی احساس عقب افتادگی می‌کنند نمی‌توانند بپذیرند.) بلکه این تعهد است که بافت نظام را حفظ کنند و دوام آنرا بقا بخشند. بعلاوه، از آنجاکه قدرت دولت در هر زمینه خاصی اثرات آنرا بر عملکرد نظام تعیین می‌کند، مسؤولیت اخلاقی دولت در برابر نحوهٔ عملکرد نظام و دستیابی کامل به توانایی بالقوهٔ گفتگوهای دیپلماتیک نیز برحسب قدرتش متغییر است. یا اگر بخواهیم دقیقتر بگوئیم، تعهّد مختلف عامل امتیاز مختلف است. در سلسله مراتب مسؤولیت قدرتهای بزرگتر همانطور که بیشترین التزام محتاطانه دارند، دارای بزرگترین تعهد اخلاقی نیز هستند. مسؤولیت دولتها طبق تعریف یک قضّیهٔ ساده نظری نیست. بلکه عملاً بطور گسترده‌ای مدنظر قرار می‌گیرد. دول کوچکتر و تفسیر و انتقاد مردم بطور مدام تعهدات اخلاقی قدرتهای بزرگ را به آنها گوشزد می‌کنند. دولتمردان قدرتهای بزرگتر می‌دانند چه مسؤولیت اخلاقی آنها را به سمت برخی مسیرها می‌کشاند و از برخی دیگر باز می‌دارد حتی اگر تحت فشار منافع مجادله‌آمیز و اجبارهای دیگر به آنها توجهی نکنند. این حس مسؤولیت اخلاقی در تحریک دولتمردان برای پذیرش بحثهای کمتر محتاطانه‌ای پیرامون منطق وجود نظام نقش بزرگی ایفا می‌کند؛ اما آن حتی از محاسبات دور از دسترس منافع خود دولت متمایز است به جز در مفهوم علت غایی که همه اخلاقیات و اطاعت از خواست خدا را میتوان بمثابهٔ ذینفعی ناآگاه تلقی کرد. معمولاً تعهدات اخلاقی دولت را محدود کنندهٔ ابزار و حدودی می‌دانند که دولت می‌تواند در اهداف دیگر بین‌المللی خود دنبال کند.

بااینحال، مسؤولیتهای اخلاقی دولتها و بخصوص تعهدات اخلاقی دولتمردان ممکن است با هم تضاد داشته باشند. مسؤولیت حاکم درقبال رفاه مردمش، تعهد داشتن برای رهبری خوب بودن در فرایند انتخابات دموکراتیک مورد تأکید بوده است. یک رهبر دموکراتیک هم تحت تأثیر هدف سیاسی انتخاب مجدد خود، جانشینش و حزبش قرار دارد و هم تحت تأثیر این حس

اخلاقی است که او نماینده و سخنگوی کسانیست که او را انتخاب می‌کنند و درمقابل جهان خارج حافظ و مدافع رفاه و منافع آنهاست. دولتمرد سلب اعتمادش را از سوی اعضای حزب(که درصورت عدم رضایت قدرت برکناری او و انتصاب سخنگوی دیگر را دارند) توجیه‌پذیر می‌داند که جهت افزایش رفاه کلی جامعه منافع برخی از آنها را محدود سازند و نیز می‌تواند به این دلیل که گذشتن از بعضی امتیازات کوتاه مدت برای آنها منافع دراز مدت و بیشتری از راه کارکرد مؤثر جامعهٔ بین‌المللی درپی خواهد داشت یک سیاست **منطق وجودی نظام** را توجیه کند. امّا وقتی به موضوعاتی چون توزیع ثروت از دولت خود به دول فقیرتر بدلایل اخلاقی درقبال دلایل محتاطانه می‌رسد، تعیین موقعیت اخلاقی او بسیار دشوار می‌شود. او شخصاً ممکن است تصور کند که چنین توزیع مجددی بدلایل بخشش درست است یا به این دلیل که دول جامعهٔ بین‌الملل همگی با تعلق به آن ثروتمند هستند از اینرو مردم خوب او نمی‌توانند ادعای انحصاری برای ثروت اضافی بکنند که توسط اعضای نظام تولید می‌شود یا بدلایل خوب دیگر اخلاقی با انجام اینکار موافق باشند. بااینحال ثروت متعلق به او نیست که به این طریق هدر دهد: او فقط معتمدی است که از اموال مردمش حمایت می‌کند مثل وکیلی که از منافع موکلانش دفاع می‌کند. او مثل اکثر دولتمردان کشورهای دموکراسی ممکن است احساس کند که اگر فقط انتخاب کنندگان او مشخصاً اجازه توزیع مجدد ثروت را به او بدهند، مسؤولیت از دوش او برداشته می‌شود و حتی درآنصورت نیز درقبال آنها مسؤول است که حداکثر منفعت را به آنها برگرداند یا حداقل برحسب اعتبار و حسن نیّت نفعی برای مردم داشته باشد. به دلایلی که در دو فصل پیشین گفته شد معضلات مسؤولیتهای متضاد برای دولتمردان کشورهای توسعه یافته و دموکراتیک احتمالاً بیشتر خواهد شد.

درابتدای این فصل پرسیدم چه کسی پاسخگوی دولتی است که غیرمسؤولانه عمل می‌کند. درنظامی که هیچ مجموعه رسمی بین‌الملل مثل سازمان ملل وجود ندارد که مسؤولیت مدیریت نظم بین‌المللی را بعهده داشته باشد اصلاً یک دولت «غیرمسؤول» بطور رسمی پاسخگو نیست. امّا حتی وقتی دولتی خود را نسبت به **منطق وجودی نظام** و نحوهٔ عملکرد آن بی‌تفاوت نشان دهد و به مذاکره و دیپلماسی پشت‌پا زند با مخالفت و واکنش دول دیگر مواجه می‌شود که در این مفهوم می‌توان گفت که درواقع بطور غیررسمی پاسخ رفتار دولت غیرمسؤول است. درصورتیکه یک مجموعه رسمی وجود داشته باشد می‌تواند از عضو متمرد بخواهد تا

مسؤولانه‌تر رفتار کند یا اینکه دولت غیرهمکار را سرزنش کند یا علیه آن تحریمهایی اعلان کند. چنین عدم تأییدی می‌تواند بازدارندهٔ قوی باشد و همه دولتها بجز دول قدرتمند را مجبور به بازرسی مجدد موازنهٔ منافع خود کند. محکومیت رسمی از طرف مجموعهٔ بین‌المللی مؤثرتر از عمل دول قدرتمند خاص است. اما سرسختی سازمانهای بین‌المللی و التزام آنها به اصول و قواعد ایدئولوژیکی گاهی‌اوقات باعث می‌شود محکومیت همه جانبهٔ عمومی تأثیر کمتری داشته باشد و کمتر از فشار سنتی دیپلماتیک از طریق چند دولت مقتدر دولت غیرمسؤول را باز دارد. تاریخ تحریمهای جامعهٔ ملل علیه ایتالیا در دههٔ سی درس مفیدی در این زمینه است. تهاجم ایتالیا به اتیوپی مسلماً با معیارهای آن زمان عمل غیر مسؤولانه‌ای بود. اما علیرغم اینکه تمهیداتی برای محکومیت تهاجم و تعهدات خاص اعضای جامعه ملل در میثاق صورت گرفته بودند، بسیاری از قدرتهای بزرگتر(آلمان، ایتالیا، شوروی، ایالات متحده و فرانسه) با استدلالات ایتالیا علیه وضعیت موجود همدردی می‌کردند یا مشتاق بودند حمایت ایتالیا را علیه آلمان بدست آورند یا دچار تردید بودند که آیا خسارتهایی که تحریمها به بافت و عملکرد نظام می‌زد بیش از آنهایی بود که از رفتار ایتالیا در آفریقا ناشی می‌شد. بنابراین نمی‌دانستند که آیا مسائل را مذاکرات غیررسمی دیپلماتیک بهتر حل می‌کرد یا نه. همه قدرتهای بزرگ آگاه بودند که اعمال تحریم بنام جامعه ملل انجام مذاکرات دوجانبه را مشکل‌تر و ناموفق‌تر می‌ساخت درحالیکه دیپلماسی دوجانبه تحریمها را کم اثر می‌کرد. هر کدام از این نگرشها سد راه دیگری می‌شد.

تاکنون به مسألهٔ رفتار غیرمسؤولانهٔ دولت درون یک نظام پرداخته‌ایم. فراتر از این مسألهٔ تعهد اخلاقی است که یک قدرت بسیار مقتدر سابق برای دول دیگر مقرر می‌کرد قدرتی که به سرعت قدرت ملّی را افزایش می‌دهد و چیزی بیش از تنظیم دورنی نظام خواهد طلبید یا منجر به یک جایگزینی خواهد شد که به آن قدرت و سرزمین مطابق با وزن جدیدش خواهد بخشید. اگر چنین دولتی آنقدر احساس قدرت بکند که سعی نماید نظام دول مستقل را بکلی به نابودی بکشاند و استیلایابی یا امپراطوری نوین 'جهانی' را جایگزین کند چه؟(این امر درمورد ناپلئون مصداق داشت و در گذشته برخی مردم از جمله رهبران دول بزرگ درمورد اتحاد جماهیر شوروی چنین نظری داشتند.) یا اگر دیگر دول عضو دریابند که دولتی چنان قدرتمند شده است که حتی اگر عمداً نظام را برنیندازد در داخل آن سلطه غیرقابل پذیرشی اعمال کند و استقلال

دیگران را بخطر بیندازد چه؟ آیا آنها و بخصوص قدرتهای بزرگ برای دفاع از نظام حتی درصورت لزوم ازطریق جنگ طولانی و مخرب مسؤولیت اخلاقی دارند؟ بطور خلاصه، آیا دولتها تعهد اخلاقی ضد ـ سلطه‌یابی درقبال نظامشان دارند که فراتر از خود نفعی احتیاط‌آمیز و حتی فراتر از مسؤولیت اخلاقی‌اشان درقبال رفاه مردم خود است؟ این امر، مثل مسألهٔ تعهد اخلاقی فرد برای مقاومت درمقابل ظلم در داخل دولت، پاسخ ساده‌ای نمی‌پذیرد. درگذشته زمانهایی بوده که عملاً ابر قدرتها دولتها و رهبرانشان از چنین تعهدی آگاه بودند حتی اگر برخی اوقات در مقابل استدلالهای دیگر رایج تسلیم نمی‌شدند. کشف و اشاعهٔ سلاحهای هسته‌ای به پیچیدگی این معضل افزوده است. تکثیر این سلاحها آنها را در دسترس دولتهای بیشتری قرار می‌دهد و نیز حرکات تروریستی باعث افزایش مشکل می‌شود.

کسانیکه خواستار راه حل دیپلماتیک هستند تأکید دارند که دولتهایی که برای نظام ارزش قائلند باید قبل از اینکه مسائل به مرحله غیرقابل حلّی برسند تلاشهای مبتکرانه دیپلماسی را از جمله حفظ موازنهٔ قدرت انجام دهند زمانیکه هنوز می‌توان نیروی روبه رشد یک دولت بسیار مقتدر را اداره و در چارچوب منظم بین‌المللی بطور سازنده کنترل کرد یک تنظیم قابل قبول بین قدرتهای بزرگ بسان قدرتشان بناچار باید پیچیده باشد. این امر همچنین به تضاد و توافق اراده‌ها، به غرور و انزجار، به عامل تصادفی شانس بستگی دارد. حل مسأله ممکن است فراتر از مهارت و قوه ابتکار در مذاکرات دیپلماتیک باشد.(این مساله برای مثال درمورد آلمان قبل از ۱۹۱۴ صادق بود.). مسؤولیت اخلاقی درجهت خویشتن‌داری و صبر عمدتاً به دوش قدرت درحال ظهوری است که تنظیمات به نفع او انجام می‌گیرد. اما مسؤولیت اخلاقی و نزاکت برای یافتن توافق مورد قبول و به موقع عمدتاً به عهده دول قدرتمند در نظام است و احتمالاً آنها به درجات متفاوتی این التزام را درک می‌کنند.

نتیجه‌گیری

حوزه و محدودهٔ دیپلماسی

اکنون می‌توانیم نقش گفتگوی دیپلماتیک در جامعهٔ مدرن را تعیین کنیم و ببینیم وقتی آنرا ماهرانه و با خلاّقیّت بکار می‌برند چه چیز حاصل می‌شود.

دیدیم که نیاز به گفتگو و چارچوبی که در آن عمل کند احتمالاً باقی می‌ماند. ما در یک جهان بهم وابسته اما بسیار متنوعی زندگی می‌کنیم که به شماری از دولتها تقسیم شده که حکومتهایشان خود را و دیگران رامستقل می‌دانند، بدان مفهوم که قدرت برتری وجود ندارد که رسماً یا عملاً بر آنها اعمال صلاحیت کند. یا درواقع تنها تعهداتی را می‌پذیرند که رسماً در قراردادها و توافقنامه‌های بین‌المللی عنوان کرده‌اند. چنین نظام دولتهای مستقل در زمانهای خاصی در گذشته وجود داشته است. نمیتوان پیش‌بینی کرد که جامعه بین‌المللی فعلی تا کی دوام خواهد داشت.درطول کتاب حاضر به برخی جایگزینهای آن اشاره کردیم و اینکه بسیاری از مردم از رخ دادن آن بیمناک یا امیدوارند و برخی افراد تصور می‌کنند که واقعاً اتفاق خواهد افتاد، لذا ما به سه عامل اشاره کردیم که باعث می‌شود تا جامعهٔ بین‌المللی فعلی برای مدتی دوام آورد. *اولین* عامل اینکه در دورانی مثل دوران کنونی، تعداد زیادی از دولتها در جامعهٔ بین‌المللی اخیراً حق حاکمیت خود را بدست آورده‌اند. بخصوص از طرف حکومتها و حاکمان دلبستگی شدیدی به استقلال و بی‌میلی برای تسلیم یا کشاندن آن به یک قدرت جهانی وجود دارد. **دوم *اینکه*،** در دوران اختلافات شدید فرهنگی و فکری عقیدتی بین دولتهای عضو جامعه بین‌المللی، حکومتها و مردم اکراه خاصی دارند که به قدرت وسیعی تسلیم شوند که درنتیجه باورهای عمیقشان دراقلیت دائم بماند و **سومین** دلیل اینکه در دورانی که قدرت داخلی دولتها شامل فعالیتهای مردم نیز می‌شود که تا قبل از آن به دست تشکیلات و افراد خصوصی بود هرچند هم که حکومت در این حوزه‌های جدید ناتوان و نامناسب باشد ـ توسعه قدرت دولت به مرزها ختم نمی‌شود بلکه درپی آنست که جنبه‌های بین‌المللی فعالیتهای جدیدی را نیز تحت کنترل و نفوذ

خویش درآورد. باملاحظه همه شرایط دیدیم احتمال این وجود دارد که نوع دیگری از سازمان سیاسی، مثل امپراطوری جهانی دیگری به زور تحمیل شود، یا یک حکومت جهانی با رضایت دول یا عملکردی خزنده، نظام فعلی را پس زند: اما دلایل خوبی یافتیم که درعمل می‌توان انتظار داشت که جامعهٔ بین‌المللی دولتها همچنان ادامه یابد.

همچنین ملاحظه کردیم که گفتگوهای دیپلماتیک امور اعضاء جامعهٔ بین‌المللی را اداره می‌کنند. تا زمانیکه مشکل گستردهٔ فعلی سیاست بین‌المللی ادامه یابد، دیپلماسی لازم و اجتناب ناپذیر خواهد بود. هرجا که نظامی از دول مستقل باشد ـ یعنی جائیکه گروهی از دولتها تاحدی با یکدیگر مراوده داشته باشند که هر یک باید رفتار دیگری را بحساب آورد ـ آنها احساس خواهند کرد که به برقراری ارتباط منظم با یکدیگر نیاز دارند و گفتگوی مداوم دیپلماتیک بین آنها رواج خواهد یافت. وقتی نظامی از دولتهای مستقل چنان یکپارچه باشد که بتوان آنرا بعنوان جامعهٔ بین‌المللی توصیف کرد ـ یعنی وقتی دول عضو، ضمن اینکه هیچ حکومت مشترک در رأس خود ندارند، توافق می‌کنند که روابط خود را طبق مجموعه‌ای از قواعد تنظیم کنند و مجموعه‌ای از نهادهای مشترک را اداره کنند ـ حوزهٔ دیپلماسی بسیار وسیع خواهد شد. علاوه بر مبادلات دوجانبه که صفت هر نظام است، اکنون گفتگوهای دیپلماتیک ابزاری شده که جامعه در غیاب حکومت از طریق آن کارش را انجام می‌دهد.

قوانین و نهادهایی که پیش نیاز یک جامعهٔ بین‌المللی است از طریق مذاکرات دیپلماتیک بین دول عضو ایجاد می‌شود و بطور مداوم از طریق همان ابزار برای هماهنگی با فشارهای تحولات بهبود می‌یابد. نهادها به مثابه اهرم مبادلات دوجانبه و جمعی است که دیپلماسی برای عملکرد خود می‌آفریند. به این علت است که می‌توان از دیپلماسی بعنوان شکل دهنده و سامان دهندهٔ قوانین و نهادها و از دولتهایی که چنین سامان یافته‌اند بعنوان سازندهٔ جامعهٔ دیپلماتیک یاد کرد. دولتها در جامعه بین‌المللی نه تنها از مجاری دیپلماتیک برای مبادلهٔ پیام استفاده می‌کنند بلکه آنها را برای بحث، مذاکره و اتخاذ تعهدات متقابل نیز بکار می‌گیرند و تجربهٔ شرکت در یک گفتگوی مداومی از این نوع خود بحثها را تحت تأثیر قرار داده و به اهداف شرکت کنندگان در گفتگو شکل می‌دهد. دیپلماسی باعث می‌شود دولتها پیوسته از خواسته‌ها و اهداف و از قدرت پافشاری بر آنها و از دول دیگری که کسب رضایتشان برای رسیدن به توافقنامه لازم است آگاه باشند و این آگاهی از مقاصد و توانائیهای دول دیگر فرصتها را برای روابط خارجی هر دولت

فراهم کرده و حدود آنرا مقرر می‌کند ضمن اینکه آنها را از فشردگی درهم برهم به سوی یک سیاست نظام‌مند می‌کشاند. گفتگو دولتها را وادار می‌کند ضرورت توافق و خویشتن‌داری و امتیازات مثبت این راه را دریابند. ترتیبات جدید و سازنده‌ای راکه فنون دیپلماتیک میسّر می‌سازند. که درواقع حاصل خود گفتگویند ـ پی‌ریزی کنند. بالاخره، آن یک حسی از ارزش جامعه بین‌المللی رادر همهٔ اعضایش برمی‌انگیزد ـ که همان ***منطق وجود نظام است.***

جالب توجه است که گرچه هیچ قدرتی در رأس جامعهٔ دول مستقل وجود ندارد که قادر به وضع و اجرای قانون باشد، دول عضو اکثراً در رفتار با یکدیگر قوانین را می‌پذیرند و نهادهایی را اداره می‌کنند که از طریق گفتگوی دیپلماتیک خود تکامل بخشیده‌اند. قوانین جامعهٔ بین‌المللی برای اثربخشی اجرائیشان به‌توافق دول بستگی ندارد بلکه به رعایت دقیق دول عضو و بویژه دول مقتدرتر بستگی دارد. رعایت داوطلبانهٔ مداوم قوانینی که دول مستقل خودشان وضع کرده‌اند از نمایندگی 'قدرتهای قانونی' برای وادار کردن مردم به رعایت قانون داخلی توسط دولت ـ که گفته می‌شود حکومت این قوانین را با رضایت مردم وضع می‌کند ـ کاملاً متفاوت است. در جامعهٔ بین‌المللی نماینده‌ای وجود ندارد فقط اجرای قوانین است که خود مجریان وضع کرده‌اند. و حتی در دنیایی که بوسیله اجماع اداره شده این امر کمتر مشهود است اما با این‌وجود رعایت قوانین جدّی است. به مفهوم لفظی همه اینها جوامع بی‌نظمی هستند امّا می‌توان آنها را جوامع دیپلماتیک نیز نامید زیرا آنها ترتیباتی راکه دیپلماسی اتخاذ کرده می‌پذیرند و به عادت از آنها اطاعت می‌کنند.

شاید در نگاه اول امر شگفت‌انگیزی باشد که دول مستقل، که هر یک متشکل از افراد آروزمند است و هر یک منافع خود را برحسب قدرت دنبال می‌کند، بطور معمول چنین الگوهای قابل پیش‌بینی و دارای نظم و آرامش را بپذیرند ـ شگفت‌انگیزتر آنست که برای تعیین و اصلاح اصول و سازمانهایی که برای رفتار با یکدیگر صورت می‌دهند با هم همکاری می‌کنند و اینکه آنها برخورد چندجانبهٔ منافع را، که مرتباً بین آنها ظاهر می‌شود، ازطریق مذاکرات دیپلماتیک و درصورت شکست راه‌حل دیپلماتیک ازطریق توسل به‌زور حل می‌کنند. مورد اخیر نیز در چارچوب و کنترل قوانینی صورت می‌گیرد که دیپلماسی دول عضو بنا نهاده است. لاک در کتابش 'دومین رساله دربارهٔ حکومت' می‌گوید «من به سهولت می‌پذیرم که حکومت

مدنی راه مناسبی برای جلوگیری از تعصّب و خشونت افراد است» به همین دلیل استدلال کرد که افراد گردهم آمدند، تا با امضاء قراردادی اجتماعی جامعه‌ای بسازند و یک حکومت مدنی پیوند دهنده‌ای را در رأس آن جامعه بنا کنند. چه گفتن این مطلب که مردم جامعهٔ واحد یا دولت بزرگ زمانی مستقل از یکدیگر بودند و برای حفاظت از زندگی، آزادی و مالکیت خویش گردهم آوردن مَثَل معتبری باشد یا نه، مسلماً درست و باورکردنی است که دول جامعهٔ بین‌المللی معاصر را نه بعنوان آزاد بلکه بعنوان دولی تلقی کنیم که اساساً خود را از اسارت دولت مسیحیت اروپا رهانیدند؛ و نهادهایی که آنها را بهم متصل می‌کند ـ از جمله شبکهٔ توافقنامه‌های دوجانبه و چندجانبه واهرم دیپلماسی، حقوق بین‌الملل، سازمان ملل و ابزار دیگر تنظیم امور دولتها ـ نزدیک به فرضیه لاک تلقی کنیم.

باوجود چنین نزدیکی، به مفهوم لاک حکومت مدنی وجود ندارد و اگر بگوییم که کل مجموعهٔ دستگاه بین‌الملل به 'حکومت جامعهٔ بین‌الملل' ختم می‌شود، باید بخاطر بسپاریم که چقدر به حکومت دولتی شباهت کمی دارد. شاید همچنان ندانیم که چنین نظام حکومتی کار می‌کند یا نه.

امّا معمولاً کار می‌کند با بررسی بیشتر، ماهیت منظم، میانه‌رو و سازگار جوامع دیپلماتیک در بهترین شکل خود کمتر تعجب‌آور است. همانطور که فلورانتینس اظهار کرد بشرط آنکه امور نظام دولتی به موازنهٔ مشخصی برسد، عادت مشورت و همکاری دولتهای بزرگتر به دولتمردانشان این حس را می‌بخشد که نه تنها از حل کردن مسائل ازطریق مذاکرات دیپلماتیک و توافق بلکه همچنین طبق قواعد بازی و حفظ چنین حکومتی که در جامعه است و توسعهٔ آن واقعاً امتیازاته زیادی برایشان دارد. وقتی این شرایط مهیا باشد یا بتوان با تصمیم آگاهانه دول اصلی نظام مهیا کرد، وقتی حداقل قدرتهای بزرگ حس آگاهانه‌ای از ***منطق وجود نظام*** و raison d'etat دارند ـ آنوقت دیپلماسی در بهترین وجه خود هم در فیصله دادن به منازعات و هم در شکوفایی تلاشهای مشترک به موفقیتهای بزرگی دست خواهد یافت.

اما برای رسیدن به موفقیت تعدادی عوامل مطلوب دیگر نیز لازم است. علاوه بر ارادهٔ آگاهانه برای بکار بستن دیپلماسی در این راه، مهارت و تجربه نیز لازم است. این عوامل همیشه فراهم نیست. گفتگوی دیپلماتیک ابزار شخصی نیست بلکه مبادلهٔ چندجانبه‌ای است که دولتمردان، حاکمان و رهبران دولتها در نظام انجام می‌دهند که احتمالاً موقعیت خود را کاملاً

مدیون عوامل دیگری غیر از درک دیپلماسی و توانایی برای انجام آن هستند از اینرو این گفتگوها بهتر و سازنده‌تر و خلاق‌تر و تواناتر از آنها برای رویارویی با یک چالش مشکل نخواهد بود. بسیاری از حاکمان و رهبران صاحب اندیشه شاید دلایل باورهای شخصی یا فشار شرایط به کارکرد مؤثر جامعه بین‌الملل علاقمند نباشند. ممکن است میل به تسلط یافتن یا یک ایدئولوژی آشتی‌ناپذیر یا اشتغال به‌اوضاع داخلی توجه آنها را از مسائل گسترده‌تر دور کند و یا بی‌میلی و عدم توانایی آنها در امتیازدهی و برقراری توافق که لازمهٔ دیپلماسی سازنده است باعث این امر شود. بعلاوه، دورانی وجود دارد که بافت کلی گفتگوی دیپلماتیک چنان بسرعت دچار تحول می‌شود که چه بسا دولی که آنرا انجام می‌دهند با مسائلی روبرو شوند که ترتیب کاملاً متفاوتی از دوران کم هرج و مرج داشته باشند.

هدف سازندهٔ دیپلماسی زمانیکه مسیر حوادث به‌آرامی در جریان است مذاکره کردن برای ایجاد نتظیماتی بین دول عضو است (شاید درنتیجهٔ کاربرد محدود زور) که درصورت امکان رضایت همه گروههای درگیر یا حداقل موافقت اجباری آنها را کسب نموده و بتوان آنها را در داخل نظام و نهادها تطبیق داد. لازم است چنین ترتیباتی موازنهٔ همیشه درحال تحول قدرت را منعکس و از مصلحتهای موقتی که آینده را به گرو می‌گذارد و منجربه مشکلات بیشتری می‌شود اجتناب کند. انجام این‌کار نیازمند ابتکار و خلاقیت است که در جامعه دولتی یکپارچه و محدود اروپا درطول زمان درازی بدست آمد. در دوران تحولات سریع که سیل حوادث می‌خروشد خلاقیت بیشتر و تمایل بیشتری لازم است تا جامعهٔ بین‌المللی را بمثابهٔ منفعت مشترکی بحساب آورد که ارزش آنرا دارد که برای حفظ و تطبیق آن قیمتی را پرداخت و امتیازاتی را واگذار کرد. اما گهگاه اتفاق می‌افتد که دولتمردانی که می‌توانستند امور جامعه بین‌الملل را در مدت زمان کمتری ترتیب دهند. نمی‌توانند به‌موقعیّت استثنایی رسیدگی کنند. چنین چالشهای توانفرسا درامور داخلی دولتها نیز روی می‌دهد. چارلز اول پادشاه انگلیس و وزرایش قبل از شورش پارلمان، دولتمردان روسیه قبل از انقلاب بلشویکی و حکومت فدرال ایالات متحده در سالهای قبل از جنگ داخلی بدتر از قبل و بعد از خود نبودند و حتی در برخی جنبه‌ها از آنها بهتر بودند: اما حوادث جاری بیش از حد توانشان بود. بنابراین باعث تعجب نیست که اوقاتی وجود دارد که جامعهٔ بین‌المللی ضعیف اداره می‌شود و گفتگوی دیپلماتیک برای اهداف ناشناخته‌ای

که در مقابلش قرار می‌گیرد کفایت نمی‌کند. یکی از این دوران تیره و تار فاصلهٔ بیست سالهٔ بین دو جنگ جهانی بود.

وقتی کاربرد این فرضیه‌های کلی را درمورد دیپلماسی و توانایی بالقوه آنرا برای رسیدگی به مسائل خاص جهان معاصر مورد بررسی قرار می‌دهیم، از همان آغاز کار از تضاد بین جامعه جهانی نظام اروپا دچار حیرت می‌شویم نظامی که دول عضوش با فشارهای سختی که دولتها در نظام بهم تنیده بر یکدیگر وارد می‌سازند و با امتیازاتی که این فشارها بر مذاکره و توافق می‌گذارند بخوبی آشنایند، داشتن چنین‌تجربهٔ دیپلماتیک صرفاً مسألهٔ آشنایی با گفتگو بین دولتهاست. آن باعث ایجاد درک طبیعی از موقعیت‌های بدست آمده و فرصتهای از دست رفته‌ای می‌گردد و زمانی روی می‌دهد که قدرت و نفوذ بسیاری از دولتها با اهداف مختلف در یک زمینه فعالیت می‌کنند طوریکه هیچ دولتی نمی‌تواند از زیر فشارها بگریزد و هیچ دولتی آنقدر قدرتمند نیست که راه حلی را تحمیل کند. جدایی جغرافیایی ایالات متحده، بهمراه سایر شرایط آن کشور را قادر ساخت تا از سخت‌ترین فشارهای نظام اروپایی به مدت طولانی بگریزد. سپس ثروت عظیمش، که در طول دو جنگ جهانی افزایش می‌یافت، درحالیکه قدرت سایر دول بزرگ درحال افول بود، آنرا از موقعیت انزوایی نسبی به یکی از قدرتهای برتر از مناطق تحت سلطهٔ شوروی تبدیل کرد. ایالات متحده تنها در سالهای اخیر با مسائل جهان خارج از سلطه و بظاهر اداره نکردنی مواجه شده است. و با نیرو و قدرت خاص و بحثهای عمومی با این مسائل روبرو می‌شود. اتحاد جماهیر شوروی از جنگ جهانی دوم بطور روزافزونی از تجارب پیشین روسیه در اداره اروپا کمک می‌گرفت. اما در دوران جنگ سرد ارتباط این تجربه با بافت بسیار متفاوت امور بین‌الملل، با هدف انقلابی شورویها و با دشمنی با چین، اتحاد جماهیر شوروی را بدون شریک تنها گذاشت. دول جدید که نیمی از دول شرکت کننده در گفتگوها را تشکیل می‌دهند بسهم خویش تجربهٔ اندکی از کارکرد جامعه بین‌المللی دارند. برخی از آنها بسرعت دریافته‌اند که منافع آنها در چیست و نحوه افزایش آنها چگونه است و نیز در نظام بسرعت درحال تکامل چگونه عمل کنند که امتیازات نظم اقتصادی و سیاسی را از کف ندهند. دول دیگر نسبت به دول تأسیس یافته مظنون هستند و سعی دارند از تلهٔ آنها و درواقع از خود نظام بگریزند. بنابر این، در مرحلهٔ فعلی جامعهٔ نوین بین‌المللی علاوه بر مسؤولیتهایی که در هر جامعهٔ چند مرکزی به دوش همهٔ اعضا برحسب قدرتشان گذاشته می‌شود و مسؤولیتهای مضاعف قدرتهای بزرگ

که در فصل پیش توضیح داده شد مسؤولیت خاصی نیز به دوش دولی گذاشته می‌شود که دارای سنّت طولانی دیپلماسی و تجربه درگیری در مدیریت نظام دولتی هستند. به دلایل تاریخی منظور از این دولتها دول اروپای غربی هستند که تقریباً تنها دولی می‌باشند که دارای تجربه طولانی و نزدیک و قدرت کافی برای انعکاس تجربه‌هایشان هستند. این مسؤولیت یک مسؤولیت فرعی است که از جامعه دیپلماتیک اروپا به ارث رسیده است. اما بتدریج که دول دیگر در ادارهٔ جامعهٔ بهم تنیدهٔ بین‌المللی با مشکلات درونی آن آشنا می‌شوند و همزمان با آن جامعهٔ بین‌الملل معاصر درطول خطوط مختلفی از اروپای سابق حرکت می‌کند نیاز به این مسؤولیت کاهش می‌یابد. همچنین تاریخچهٔ دیپلماسی اروپا درقرن حاضر ادعای داشتن عقل و درایت استثنایی را توجیه نمی‌کند. بااین‌وجود هنوز مسؤولیت اروپا پابرجاست، و هم خود دول اروپای غربی و هم تعدادی از دولتهای دیگر از جمله مستعمرات سابق عملاً نشان می‌دهند که از میراث نظام اروپا آگاهند.

برای اینکه جامعهٔ بین‌المللی مؤثر عمل کند، گفتگوها بین قدرتهای اصلیش باید **نظام گسترده** باشد. تاریخ گذشته نشان می‌دهد که این امر ممکن است حتی وقتی بامنافع قدرتهای بزرگ و اصولی که می‌خواهند منتشر کنند مخالفت شود به‌شرطی که آنها نیاز مبرم به کار انداختن نظام را بپذیرند. در دوران جنگ سرد گرچه دیپلماسی بین قدرتهای هم فکر دو ابرقدرت فعال بود، گفتگو بین دو ابرقدرت فاقد حداقل شرایط لازم برای عملکرد مؤثر جامعه بین‌الملل بود. از آنزمان به بعد گفتگوها کلی‌تر وکمتر ایدئولوژی شده و دوابرقدرت سابق بجز در حوزه خاص قدرت نظامی هسته‌ای سلطه کمتری دارند. درنتیجه ممکن است راه برای اتحاد جهانی دولتها گشوده شود.

یکی از موضوعات اصلی این کتاب مسأله قدرت و نهایتاً مسأله زور است که مثل همهٔ نظامهای دولتی گذشته بعنوان محور جامعه بین‌المللی معاصر باقی می‌ماند. کل سیاست به قدرت می‌پردازد. درون یک دولت عظیم، زور معمولاً دراختیار قدرت استقرار یافتهٔ متمرکز است ـ آنچه که لاک حکومت مدنی نامید؛ اعمال قدرت ازطریق کنترل حکومت صورت می‌گیرد. در هر جامعه‌ای که توانایی توسل به‌زور تنها دراختیار حکومت واحد نیست بلکه بین اعضایش پخش است، مسأله قدرت علنی و گریزناپذیر است. در یک نظام دولتی توزیع قدرت

بهای استقلال است.(البته اینکه بها در مقایسه با قیمت گزینه‌ها بسیار زیاد است مسألهٔ دیگری است) عدم توازن قدرت منجر به استیلا خواهد شد که در آن حالت دول دیگر تحت فشاردولت مسلط قرار خواهند گرفت. وقتی برابری قدرت وجود دارد باید بدانیم که توسل به‌زور، بحث نهایی دول مستقل عضو و جزء لاینفک نظام است. این مقوله محدوده‌ای را تعیین می‌کند که فراتر از آن دولت یا گروهی از دولتها نمی‌توانند علیه دیگری اقدام کنند مگر اینکه خطرات و هزینه‌های قوهٔ قهریّه را در سراسر نظام برخود بپذیرند که در شرایط موازنه بسیار زیاد است.

حضور مداوم چنین گزینه‌ای به تنظیم صلح‌آمیز از طریق روابط دول عضو را تعیین می‌کند. نمی‌توان نمونهٔ بارز آنرا جایی دید که شعار «جنگ ـ جنگ» در مخالفت علنی با حرف و ورّاجی قرار دارد بلکه هر جا که انتخاب مکرر خشونت به شکل تهدید آشکار و پنهان در مذاکره رسوخ کرده و آنرا می‌پوشاند می‌توان آنرا مشاهده کرد. دیپلماسی بین دول نمی‌تواند خود را از تأثیراتی بدور نگهدارد که هدفش تعدیل و کاهش وحشیگری آنهاست.

مسأله‌ای که موضوع قوهٔ قهریّه را درحال حاضر به مرکز توجّهات می‌کشاند معضل سلاحهای هسته‌ای است. اگر گزینهٔ همیشه آمادهٔ توسل به‌زور جزء ذاتی نظام دولتی شود و درواقع وجود چنین بدیلی به مذاکرات دیپلماتیک واقعیت و توانایی متقاعد کردن ببخشد نظام محوری چگونه عمل می‌کند؟

پاسخ از پرسش پیچیده‌تر است. حفظ موازنهٔ بی‌ثبات استراتژیک بین قدرتهای بزرگ بعنوان یک اصل پذیرفته شده است. بنابراین، **توسل به‌زور در محور نظام تحریم شده**، زیرا پیامدهای آن پذیرفتنی نیست.

اندیشه پذیرفته نشدنی جنگ بین قدرتهای بزرگ بخاطر خسارتی که ببار می‌آورد چندان هم اندیشه نویی نیست. دولتمردان قبل از سال ۱۹۱۴ جنگ را آخرین چاره مشروع تلقی می‌کردند و خسارت ناشی از آنرا پیش‌بینی نمی‌کردند. اما پیامدهای فاجعه‌آمیز جنگ جهانی اول تاحدودی این درس را بما آموخت. با این‌وجود درس‌ناقص فراگرفته شده بود. تنها در اروپا و نزد کسانیکه باموفقیتهای تمدن اروپا آشنا بودند آگاهی عمیق وجود داشت. جنگ دوم اروپا دنبالهٔ متأخر فاجعهٔ اوّل بود که مسؤول اصلی دلایل از سرگیری خصومتها بود. از جمله بی‌نظمیهای ناشی از جنگ جامعهٔ اروپایی دیکتاتوری فاشیست در آلمان و ایتالیا و حال و هوای مشابه استالینی، شکست حل مسألهٔ آلمان، بی‌کفایتی نظام دولتی پس از جنگ و خسارت روانی و ژنتیکی به

اکثر مردم اروپا بود که باعث شد سیاستمداری کافی و پاسخهای عمومی کافی دست نیافتنی شوند: گرچه درس ویرانی تحمل‌ناپذیر جنگ بزرگ بین قدرتهای بزرگ که از جنگ جهانی اول آموخته شد ناقص و منطقه‌ای بود، دو جنگ بزرگ دولتمردان را بامفهوم غیرقابل پذیرش بودن مبارزه نهائی[۱] بین گروههای برابر دولتی در مقیاسی آشنا کرد که می‌تواند باعث ویرانی تمدن شود. وحشت از جنگ هسته‌ای درک قبلی را سرعت و قاطعیت بخشید.

حذف قوّهٔ قهریّه در مرکز ساختار نظام اندیشهٔ مربوط به مَکانت و سودمندی زور را درخود نظام و در دیپلماسی متحول ساخته است. مفهوم امنیت دسته جمعی نظامی، این اندیشه که اکثریت دولتهای صلح‌دوست برای جلوگیری از دولتی که خواستار ایجاد تغییرات از طریق زور باشد بطور دسته‌جمعی عمل کنند، از اهمیّت قبلی به سطح تحریمهای غیرنظامی علیه قدرت هسته‌ای و از آنجا به سطح علیه دول دیگر تنزل یافته است. توسّل به مبارزهٔ نهایی درحوزه‌های محدود و جهت اهداف محدود و با ابزار کاملاً محدود تکرار شده و کمتر از آنچه دولتمردان و ناظران انتظار داشتند، خطرآفرین است، هرچند که هر نوع عمل نظامی درنظر کسانیکه مستقیماً از آن آسیب دیده‌اند یا به دلایل دیگری با آن مخالفند، وحشتناک است. استفادهٔ محدود از زور به دول کوچکتر، غیرهسته‌ای و سازمانهای فرا دولتی محدود نمی‌شود. ***زور بعنوان عنصر کلیدی در روابط دولتها باقی می‌ماند و رابطهٔ بین قدرت و اقناع همچنان جنبه مهمی از گفتگوی دیپلماتیک است.*** اما بافت نظام به یقین تغییر یافته است. و از جمله تغییرات مهم از آغاز قرن حاضر آگاهی بالای بزرگترین قدرتها از مسؤولیت وسیعشان درمورد عدم دست‌یازی به جنگ است.

مسائلی که در استفاده از زور ناشی می‌شود خصوصیّت ویژهٔ جامعه مانیست. آنها خصوصیت دائمی هر جامعهٔ بین‌المللی متشکّل از دول مستقلی است که برای خود حق مالکیت، زور و تصمیم‌گیری برای استفاده از آن قائل هستند. از سوی دیگر مسائل خاصی که از توسعهٔ جامعهٔ بین‌المللی ناشی می‌شود هم ازنظر جغرافیایی شامل کردن تعداد زیادی از دول

---

۱ Armegeddon.

جدید و بی‌تجربه و هم ازنظر عملی وارد کردن آنها به حوزه‌های جدیدی چون امنیت اقتصاد جمعی و ادارهٔ حیات اقتصاد بین‌الملل و بهم وابستگی از اهمیت ویژه‌ای در نظام معاصر ما برخوردار هستند. گرچه هر دو نوع توسعه یعنی پذیرفتن اعضای جدید و اعمال تنظیم توسط دول قدرتمند اقتصادی در نظامهای اروپایی و اولیه مسائل دائمی بودند. این نوع مسائل حتی از مسائلی که ناشی از حاکمیت زور و ارتباط قدرت بازور در جامعهٔ بین‌المللی می‌شد پیچیده‌تر است. خصوصیات اصلی آنها در فصل یازدهم و دوازدهم مورد بحث قرار گرفت. یکی از جنبه‌های توسعهٔ بی‌سابقهٔ فعلی درمورد شرایطی که جوامع بین‌الملل می‌توانند ایفای نقش کنند یک مسأله بسیار کلی برمی‌انگیزد: یعنی، حدود تنوع فرهنگی که جوامع دولتی می‌توانند تحمّل کرده و همچنان مؤثر عمل کنند. به این مسأله مستقیماً در فصل یازدهم و بطور ضمنی در جاهای مختلف بحث در کتاب پرداخته‌ام اما آنرا طبقه‌بندی نکرده‌ام یکی از دلایل اینکار اینست که تجربهٔ تاریخی برای پاسخ دادن به آنرا نداریم. مطرح کردن این مسأله نیز دشوار است. زیرا برخی از ناظران جدّی جهان معاصر همچنان دچار تردیدند که چنین مسأله‌ای هنوز وجود داشته باشد یا برای مدت طولانی ادامه یابد. این مسأله مثل توصیف میلتون از یکی از نگهبانان دروازهٔ جهنم روح ناملموسی است.

شکل دیگر،\
اگر بتوان آنرا شکل نامید شکلی نداشت...\
بنظر می‌رسید بر سرش\
چیزی شبیه تاج پادشاهان داشت.

جوامع دولتی که می‌شناسیم فرهنگ غالبی داشتند که اعضا به آن تعلق داشتند یا بخاطر اهداف بین‌المللی آنرا می‌پذیرفتند. آیا این امر در مورد جامعهٔ جهانی آینده نیز صادق خواهد بود؟ یا اگر یک فرهنگ فراصنعتی ظهور نیابد آیا می‌توانیم یک جامعه مؤثری از دولتها براساس تنوع روزافزون فرهنگها وارزشها بنا کنیم که حداقل دارای قوانین و نهادهای لازم برای تنظیم اموری که درمقابل ما قرار خواهند گرفت باشد؟ و مشخصاً، تا جایی که به دیپلماسی مربوط می‌شود آیا تنوع فرهنگی ـ درصورت پیدایش مجددش، گفتگوهای جدّی دول دارای تصوّرات بسیار متفاوت فرهنگی و اجتماعی را محدود و آنرا بر کارهای تجاری و میانجیگری منافع متمرکز خواهد کرد و از آن جنبه‌های اصولی حقوق بین‌الملل، سازمانهای فراگیر و حوزه‌های دیگری که

مسائل اخلاقی در آنها مهم است را خارج خواهد ساخت؟

هنوز نمی‌توان به این‌پرسشهای مهم پاسخهای روشنی داد. تصوّر من اینست که صنعتی شدن برخلاف مهاجرت افراد از فرهنگی به فرهنگ دیگر نگرشهای فرهنگی و ارزشهای همهٔ مردم را همانند نمی‌کند. بنظرم می‌رسد که پشت نخبگان متخصص غربی، دیپلماتها، وکلای بین‌المللی و غیره، امواج خروشان مجرد فرهنگی در آسیا و آفریقا درحال شکل‌گیری است. این امر نباید سدّ راه تنظیم صلح‌آمیز و مسالمت‌آمیز منافع شود بلکه باید بحث مسائل اخلاقی را در اهداف متقابل روزافزون کند. بهرحال، بهتر است در این مسائل ذهن را بازنگهداشت و با شک و تردید به اطمینان ظاهری افرادی نگریست که در پاسخ دادن پیش‌داوری می‌کنند.

خلاصه، بسیاری از شرایط لازم برای ظهور توانایی کامل دیپلماسی درحال حاضر وجود ندارد و این تقصیر هیچ دولتی نیست. درست است که دول خاص اعم از کوچک و بزرگ در طی صد سال اخیر بدفعات بسیار بد عمل کرده‌اند اما شاید به گناه اعمال دول خاص بیش از اندازه تأکید شود. اگر به کل دوره بیطرفانه بنگریم، از شکست قدرتهای دیگر در انجام برخی کارها آماده می‌شویم و این حس را پیدا می‌کنیم که گفتگوی دیپلماتیک بطور کلی بسیاری از کارهایی را که باید انجام می‌داد انجام نشده رها کرده است. دیپلماسی در چهل و چند سال گذشته نسبت به اوایل قرن از مسائلی که رو در روی جامعهٔ دولتی قرار دارد آگاهی بیشتری یافته و مسلماً نسبت به تلاشهای سردرگم و نامنسجم سالهای بین جنگهای جهانی تواناتر عمل کرده است. با این وجود، شماری از عوامل عرصهٔ دیپلماسی معاصر را تنگ کرده است. ماهیت دوگانه و بی‌ثبات موازنه بین دو ابرقدرت در گذشته نزدیک و دامنهٔ محدود گفتگوها تأثیر بازدارندگی زیادی بر موفقیت دیپلماسی گذاشته است.

در این کتاب به تداوم و تغییر بسیار پرداخته شده است. گفتن اینکه ما در جهان متغیّر زندگی می‌کنیم پیش پا افتاده است. من خواستم تأکید کنم که این امر بخصوص در روابط دولتها مصداق دارد. تحولاتی هستند که بر دولی خاص اثر می‌گذارند که روز به روز برخی را قویتر و ثروتمندتر و برخی را ضعیف‌تر و فقیرتر می‌سازد. یک اصل چینی می‌گوید «دولتها ظهور و سقوط می‌کنند: امپراطوریها طلوع و غروب می‌کنند» ترکیب و ساختار برخی دولتها با متصل شدن دول کوچکتر بهم و با تجزیهٔ دول بزرگتر همچنان تغییر خواهد یافت. همچنین با پیشرفت علم

وتکنولوژی تحولاتی بوجود می‌آید که کل بشریت را تحت تأثیر قرار می‌دهد اما بطور نابرابر امکانات تازه، خواسته‌های جدید و منافع جدید ثروت ایجاد می‌کند. تحولات در اندیشه‌های افراد نیز بهمان اندازه حائز اهمیّتند: ایده‌های جدید درمورد عدالت، سازمان بین‌المللی و حقوق بشر. آنچه قبلاً درست بنظر می‌رسید با بحث و مجادله زیاد برای جایگزین کردن آنها کنار گذاشته می‌شود. همزمان با تحول شرایط و اندیشه‌های افراد، تنظیم مداومی لازم است واین امرپایانی ندارد. امکان ندارد بین تعدادی از گروههای مستقل توافقنامه‌ای برقرار کرد که در آینده همچنان ثابت بماند. هرچند هم که در زمان انجامش مقبول و عادلانه بوده باشد. آنچه مهم است این تحول یا آن تحول یا آلامی که همهٔ تحوّلات ضرورتاً باعث می‌شوند نیست بلکه مهم بیرحم بودن آن، قابل پیش‌بینی نبودنش و ابهام اخلاقی آنست.

در این شرایط نقش دیپلماسی تنها مدیریت نظم نیست بلکه مدیریت تحولاّت و حفظ نظم در بطن تحوّلات از طریق اقناع مداوم است. برای موفقیت گفتگوی دیپلماتیک در این نقش، دیپلماسی و دولتمردانی که آنرا هدایت می‌کنند باید منعطف، آماده برای توافقهای تازه، و مایل به ایجاد تنظیم و تطبیق مداوم باشند. مشخصهٔ مفهوم دیپلماتیک توازن است ـ به دلیل کثرت و تغییر مداوم فشارها با هیچگونه سر سختی، هیچ اصلی، هیچ نهادی و هیچ قانونی نمی‌توان بمدت طولانی مانع تحقق آنهاشد بلکه می‌توان آنها را با تنظیمات پیوسته در حالت تعادل نگه داشت.

همزمان با تغییر بافت روابط بین‌المللی، قوانین و نهادهایی که گفتگوهای دیپلماتیک برای ایفای نقش در جامعهٔ بین‌المللی سامان دادند نیز تغییر پیدا می‌کند. این نهادها شامل کنوانسیونها و اهرم هدایت خود گفتگو ـ مصونیت دیپلماتیک سفارتهای دائمی، سازمان ملل و غیره است. مشاهده کردیم که اقدامات دیپلماتیک تا چه اندازه از یک نظام دولتی به نظام دیگر و در مسیر تکامل جامعهٔ خاص دیپلماتیک نظیر جامعهٔ اروپا فرق کرده است. اهرمهای دیپلماتیک امروزی همان اهرمهای دیروزی نیستند واهرمهای فردا از امروز متفاوت خواهند بود. باعث تأسف بود اگر مفهوم دیپلماسی در اذهان عمومی با نهاد خاصی مثل سفارت دائمی یا سازمان ملل شناخته می‌شد، طوریکه نقصان و عدم کفایت آن اهرم خاص بنظر می‌رسید نشانگر نیاز به تغییر در بافت آن نبود بلکه حاکی از شکست دیپلماسی بطور کلی بود. برعکس در گفتگوی دولتها نیاز بزرگی به تطبیق وجود دارد. اکثر نوع‌آوریهای باارزش در اجرای دیپلماتیک ابتدا بعنوان ترتیبات

منحصر به فردی ایجاد می‌شد. و بطور تجربی تکامل می‌یافتند و تنها پس از اینکه سودمندی آنها در عمل ثابت می‌شد بصورت قاعده در می‌آمد.

تداوم دیپلماسی در دستگاه و نهادها نیست بلکه در تجربهٔ حاصل از گفتگوی دولتها در شرایطی است که انجام مذاکره و توافق لازم است زیرا هیچ دولتی قدرت تحمیل خواسته‌اش را ندارد. تجربه به دولتها و دولتمردان می‌آموزد که توافق در منازعات پیرامون سرزمین، امتیازات اقتصادی و در سایر مسائل مادی ـ که منافع دولتها با همدیگر برخورد دارد اما قابل سنجش کمی هستند و می‌توان آنها را تقسیم کرد و جایگزینهای دیگری برایشان یافت ـ لازم است. اما همهٔ مسائل اینها نیستند.

دولتها اصول و منافعی دارند. حکومتها و مردم دول دموکراتیک ارزشها و معیارهای رفتاری خاصی دارند که بعنوان راهنمای کارشان قرار می‌دهند و دوست دارند دولتها و جوامع دیگر جامعه بین‌المللی نیز آنها را بپذیرند. واقع‌بینانه نیست که در جامعه‌ای همگرا هر دولتی در ارتباط با دول عضو دیگر تنها به پیشرفت منافع مالی خود بیندیشد. حمایت از ملاکهای رفتاری بین دولتها و فراتر از آن رفتار هر دولت درقبال مردم خود، بخش مهمی از گفتگوی دیپلماتیک امروزی را تشکیل می‌دهد همانطور که درگذشته بر موضوعاتی مثل حمایت از توطئه‌گران و انجام اعمال مذهبی و برده‌داری تأکید داشت. مسائل و دولتهایی که باعث ایجاد مسائل می‌شوند تغییر می‌یابند. اما تجربه نحوه رسیدگی به مسائل اصلی، آگاهی از خطراتی که پافشاری بیش از اندازه بر این مسائل می‌تواند، داشته باشند و درک حدّ و مرز بین حمایت از اصول و جنگ ایدئولوژیکی که باعث اختلال در گفتگوی دیپلماتیک و در حفظ صلح می‌شود همچنان ادامه دارد و درواقع منتقل می‌شود یا باید دوباره آموخت.

همچنین آگاهی دولتمرد از نحوهٔ کارکرد جامعهٔ دیپلماتیک ادامه دارد. آگاهی او در درک این امر مشاهده می‌شود یعنی دولتی که منافعش در مسأله‌ای برخلاف منافع دولت اوست در موضوع دیگری دارای منافع مشترکی با دولتش خواهد بود و اینکه شریک امروز دشمن فرداست. تداوم آگاهی زمانی بارزتر است که دولتمرد می‌پذیرد ـ همانطوریکه‌دولتمردان کنگره وین و کنسرت اروپا پذیرفتند ـ که هر عضوی جایگاه مناسب خود را در جامعه دارد که تنها به قیمت سنگین در چرخهٔ کل نظام می‌توان آنرا انکار کرد و اینکه با کنار گذاشتن مسائل اخلاقی،

تداوم بیش از اندازهٔ پیروزی و پافشاری زیاد بر هرگونه حقارت و تحقیر ارزش ندارد. این جمله سخن باترفیلد و وایت را مورد تأکید قرار می‌دهد که «اصول ادب، احتیاط و التزام اخلاقی است که جامعهٔ بین‌المللی دولتها را در سراسر تاریخ بهم پیوسته نگه داشته است».

مهمترین درس این است که گفتگوی دیپلماتیک خود باید مداوم باشد. نیاز به گفتگو راکسی به‌اندازهٔ ریشیلیو به روشنی و بااعتقاد راسخ بیان نکرده است. درفصل ششم از کتابش «وصیت‌نامه سیاسی» خطاب به لویی سیزدهم تحت عنوان نیاز به مذاکرهٔ مداوم در دیپلماسی' می‌گوید: «دولتها از مذاکرات لاینقطع خارجی درصورتیکه با نزاکت انجام بگیرد چنان سودی می‌برند که باورنکردنی است مگر بتوان از طریق تجربه کسب کرد. اعتراف می‌کنم که من این حقیقت را پنج یا شش سال پس از اینکه درجهت امور شما استخدام شده بودم دریافتم. اما اکنون به اعتبار آن چنان اطمینانی دارم که به جرأت می‌گویم که به سعادت دولت است که بی‌وقفه مذاکره کند، چه بطور علنی چه سرّی و در همهٔ مکانها حتیٰ در آنجایی که ثمرهٔ فوری ندارد و حتی در جایی که بنظر می‌رسد چشم‌انداز آینده‌ای ندارد. با صداقت می‌گویم که در زمان خود دیده‌ام که در نتیجهٔ عمل به این اصل تحت حاکمیت پادشاه ـ که تا آنزمان در این قلمرو بکلی نادیده گرفته شده بود ـ ماهیت امور کلاً بنفع فرانسه و جهان مسیحیت تغییر یافته است.

در میان این بذرها برخی سریعتر از بقیه ببار می‌نشینند. درواقع، بذرهایی وجود دارد که به محض نشستن بر زمین ریشه می‌دواند و رشد می‌کند درحالیکه بقیه قبل از ببار آوردن اثری بمدت طولانی راکد می‌مانند. کسیکه بطور مداوم مذاکره می‌کند سرانجام لحظهٔ مناسب را برای نیل به اهدافش خواهد یافت، حتی اگر دست نیابد حداقل میتوان گفت که چیزی از دست نداده ضمن اینکه پهلو به پهلوی حوادث جهان حرکت کرده که این خود اهمیّت کمی در حیات دولتها ندارد مذاکرات مهم نباید برای لحظه‌ای متوقف شوند.»

برای ریشیلیودرک امتیاز گفتگوی مداوم با هر دولت دیگر یک کشف دلیل بود. امروزه آن یک حکمت مرسوم است که چه بسا التهاب ایدئولوژی یا غرور زخم‌خوردهٔ دولتها از آن غفلت نماید.

این ملاحظات ما رابه پرسشی که در پیشگفتارکتاب مطرح شد، برمی‌گرداند که نگرش مردم عادی به دیپلماسی در کشورهایی که انتظار دارند در روند سیاسی تأثیرگذار باشند چگونه باید باشد. پرسشی کلی که در جریان عمل به پرسشهای مشخص‌تری مبدل می‌شود. امیدوارم این

کتاب به خواننده کمک کند به انتخابهای آگاهانه‌تر دست یابد و آگاهی بیشتری از پیامدهای آن انتخابها و از میدان و محدودهٔ گفتگوی دیپلماتیک بدست آورد. برای مثال، شاید او بخواهد حکومت متبوعش از بکار بردن زور اجتناب کند، من امیدوارم تشخیص دهد که در جامعهٔ دیپلماتیک اقناع تا چه‌اندازه باقدرت ارتباط نزدیک دارد، حتی وقتی دولت درعمل خود را محدود به چیزی کند که از طریق مذاکره بدست آوردنی است. در هرصورت امیدوارم که او به اهمیت منطق وجود نظام پی‌ببرد و بخواهد سیاستهای حکومتش به ایفای نقش جامعهٔ دیپلماتیک کمک کند و نیز اصول ملی دولت خود را مستقیماً دنبال نماید. اما هر جا که احساس امیدواری کرده‌ام یا عقیدهٔ خویش را بیان کرده‌ام هدفم پاسخ دادن به پرسشهای خواننده درمورد سیاست خارجی نبوده بلکه روشن کردن پرسشها بوده است تا اینکه او به روشنی دریابد که آنها متضمن چیستند و کاربردگزینه‌های مختلف کدامند. دیپلماسی ابزار حکومتهاست و در دولی که حکومت به خواسته‌های مردم پاسخ می‌دهد یا حداقل در معرض آرای انتخابات دوره‌ای آنها قرار دارد و اهدافی که دیپلماسی به دنبال آنهاست موضوعاتی است که خواننده باید خودش تعیین کند. درک نحوهٔ کارکرد گفتگوی دیپلماتیک، آنچه می‌تواند بدست آورد و آنچه نمی‌تواند، به انتخاب آگاهانه‌تر کمک می‌کند و نتایجی را ببار می‌آورد که خواننده آنرا دوست دارد.